

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KRIISIKUNTAMENETTELY ENNEN JA NYT

Kriisikuntakriteerit kriisikunnan kuvaajana

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Marraskuu 2017
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta
Anne Salminen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	SALMINEN, ANNE
Tutkielman nimi:	Kriisikuntamenettely ennen ja nyt – Kriisikuntakriteerit kriisikunnan kuvaajana
Pro gradu -tutkielma:	122 sivua
Aika:	Marraskuu 2017
Avainsanat:	Kriisikunta, erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa, kriisikuntakriteeri, tunnusluku, kriisikuntamenettely, arviointimenettely, mittaaminen

Vuonna 2007 säädettiin ensimmäisen kerran erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevasta kunnasta eli kriisikunnasta ja sen arviointimenettelystä eli kriisikuntamenettelystä. Valtiovarainministeriö nimeää kunnan kriisikunnaksi, kun peruskunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot eli kriisikuntakriteerit ovat täyttyneet. Tämän jälkeen päätetään kriisikuntamenettelyn käynnistämisestä. Tätä kriisikuntamenettelyä käytettiin vuoteen 2016 saakka, kunnes kuntalain uudistuksen yhteydessä se uudistettiin. Kuntalain ja kriisikuntamenettelyn uudistuksen taustalla oli ensisijaisesti kuntien toimintaympäristön muutokset ja Euroopan unionin säännökset, joissa muun muassa edellytettiin julkisen talouden tarkastelua kokonaisuutena. Uudessa kriisikuntamenettelyssä kriisikuntakriteerit katsotaan peruskunnan sijaan painotetusti kuntakonsernin talouden tunnusluvuista. Tämän lisäksi kriisikuntakriteerit kiristyivät alijäämän kattamisvelvollisuuden osalta ja tunnuslukukriteereitä muutettiin hienman. Uutta kriisikuntamenettelyä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä ymmärrystä vanhasta ja uudesta kriisikuntamenettelystä, niiden kriisikuntakriteereistä ja näiden perusteella määriteltävistä kriisikunnista. Tutkimuksessa pyrin selvittämään kuinka hyvin vanhan ja uuden kriisikuntamenettelyn kriisikuntakriteerit mittaavat kunnan talouden tilaa ja ovatko ne luotettavia kuvastamaan kriisikuntaa sekä onko uuteen kriisikuntamenettelyyn siirtyminen ollut kokonaisuudessaan hyvä. Tutkimus on luonteeltaan monimenetelmällinen, jossa yhdistyy niin käsitteellisteoreettinen kuin empiirinen tutkimus laadullisesta ja määrällisestä näkökulmasta. Käsitteellisteoreettisessa osuudessa soviton aikaisempaa kirjallisuutta ja virallislähteitä aiheeseen sekä empiirisessä osuudessa käsittelen kahta tilastoaineistoa ja vertailen niiden toteutumista. Tilastoaineistot muodostuvat Manner-Suomen kunnista, joita vuoden 2017 kunta-jaon mukaan on 295. Ensimmäisessä aineistossa tarkastellaan uusien kriisikuntakriteereiden täyttymistä ensimmäisen kerran vuonna 2017 ja toisessa aineistossa, kuinka vanhat kriisikuntakriteerit olisivat täyttyneet sen sijaan. Lopuksi vertailen näiden toteutumia keskenään.

Niin uudessa kuin vanhassa kriisikuntamenettelyssä kaikki kriisikuntakriteerit kuvastavat vain kunnan rahaprosessia, jolloin toiminnan tuloksellisuuteen tai toimintaympäristön muutoksiin ei kohdistu mitään mittareita. Näin ollen kriisikuntakriteerit eivät myöskään kerro tarkempaa syytä, miksi kunnan talous ei ole tasapainossa tai miksi kunnan talous muuttuu nopeasti ylijäämäisestä alijäämäiseksi tai toisinpäin. Niin uudet kuin vanhatkaan kriisikuntakriteerit eivät puutu heikkenevään talouteen ajoissa, vaan vasta kun kunta on kriisikunta. Uuden kriisikuntamenettelyn kriisikuntakriteereissä on tehty enimmäkseen hyviä ratkaisuja, mutta huonojakin löytyy. Hyvistä ratkaisuksista esimerkiksi kuntakonsernitarkasteluun siirtyminen havaitsi enemmän kriisikuntia kertyneen alijäämän perusteella kuin mitä vanha kriisikuntamenettely olisi havainnut. Tunnuslukukriteereissä kuitenkin löytyi epäkohtia, jotka kyseenalaistavat niiden luotettavuutta kriisikunnan kuvaajana.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	6
1.1. Johdatus aiheeseen	6
1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja aikaisempi tutkimus	8
1.3. Tutkimuskysymykset ja rajaukset	10
1.4. Tutkimuksen rakenne	10
1.5. Tutkimusmenetelmät	12
2. TUNNUSLUVUILLA MITTAAMINEN	14
2.1. Mittaamisen käsite	14
2.1.1. Mittaamisen käsite ja teoria	14
2.1.2. Mittausprosessi	15
2.1.2. Mittausprosessin riskit	19
2.2. Kunta mittaamisen kohteena	25
2.3. Kunnan laskentatoimi mittaamisen lähtökohtana	29
2.3.1. Laskentatoimen jakautuminen	29
2.3.2. Liikekirjanpito talousprosessin kuvaajana	30
2.3.3. Liikekirjanpidosta tilinpäätökseen	31
2.4. Kunnan tilinpäätöksen tunnusluvut talouden mittareina	35
2.4.1. Tulojen ja menojen tasapainoa kuvaavat tunnusluvut	35
2.4.2. Maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden tunnusluvut	39
2.4.3. Muut tunnusluvut	42
3. KRIISIKUNTAMENETTELY ENNEN JA NYT	44
3.1. Kriisikunta-ajattelun synty	44
3.1.1. Kunnan hallinnon valvonnan lisäys	44
3.1.2. Kunnan talouden vakautus ja kuntaselvitys, LEX Karkkila	45
3.2. Vanha kriisikuntamenettely	46
3.2.1. Kunnan talouden tunnuslukujen erät raja-arvot	47
3.2.2. Kriisikuntamenettelyn vaiheet	48
3.2.3. Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaiset kunnat vuosina 2006–2016	50
3.3. Uusi kuntalaki ja kriisikuntamenettely	53
3.3.1. Uudet kriisikuntakriteerit	53
3.3.2. Muutokset kriisikuntakriteereissä	55
3.4. Kriisikuntakriteerijä koskeva kritiikki ja riskit	55
4. KRIISIKUNNAT MUUTOKSEN KYNNYKSELLÄ	58
4.1. Aineiston esittely	58
4.2. Kriisikuntakriteereiden täytyminen uuden kriisikuntamenettelyn mukaan	59
4.2.1. Peruskunnan kertynyt alijäämä	59
4.2.2. Kuntakonsernin kertynyt alijäämä asukasta kohden	62
4.2.3. Talouden tunnuslukukriteerien täytyminen	64
4.3. Kriisikuntakriteereiden täytyminen vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan	68
4.3.1. Peruskunnan kertynyt alijäämä asukasta kohden	68
4.3.2. Talouden tunnuslukukriteerien täytyminen	69
4.4. Uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden vertailu	73
4.4.1. Kertynyt alijäämä asukasta kohden	74
4.4.2. Vuosikate asukasta kohden	76
4.4.3. Tuloveroprosentti	77

4.4.4. Lainakanta asukasta kohden	78
4.4.5. Suhteellinen velkaantuneisuus	79
4.4.6. Taseen kertynyt alijäämä	80
4.4.7. Omavaraisuusaste	81
5. TUTKIMUSTULOKSET JA PÄÄTELMÄT	82
5.1. Uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden täyttyminen	82
5.1.1. Uusien kriisikuntakriteereiden täyttyminen	82
5.1.2. Vanhojen kriisikuntakriteereiden täyttyminen	84
5.1.3. Uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden täyttymisen vertailu	87
5.1.4. Kriisikuntamenettelyn välttäminen	106
5.2. Kriisikuntakriteereiden luotettavuus kriisikuntien kuvaajana	110
5.2.1. Peruskunnan kertynyt alijäämä	110
5.2.2. Kertynyt ylijäämä asukasta kohden	110
5.2.3. Talouden tunnuslukukriteerit	111
5.2.4. Johtopäätökset	114
5.3. Mittauksen onnistuminen ja jatkotutkimus	115
5.3.1. Mittauksen onnistuminen	115
5.3.2. Jatkotutkimusaiheet	117
LÄHTEET	118

KUVIOT, TAULUKOT JA KAAVIOT

KUVIOT

Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne	11
Kuvio 2. Tunnusluvuilla mittaamisen prosessi	16
Kuvio 3. Kunnan talousprosessi ja sen vaatimukset	26
Kuvio 4. Kunnan laskentatoimen jakautuminen	30
Kuvio 5. Kriisikuntamenettelyn vaiheet	49

TAULUKOT

Taulukko 1. Kriisikunnat vuosina 2006-2016 kierroksittain	51
Taulukko 2. Peruskunnista 12 ylitti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon vuonna 2015.....	60
Taulukko 3. Peruskunnista 17 alitti 500 euron raja-arvon ja oli alijäämäinen vielä vuonna 2016....	61
Taulukko 4. Peruskunnista 15 sai katettua alijäämän vuonna 2016	62
Taulukko 5. Kuntakonserneista 17 ylitti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon vuonna 2015 ..	63
Taulukko 6. Peruskunnista 8 täytti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon vuonna 2016.....	69
Taulukko 7. Uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn mukaiset kriisikunnat alijäämän mukaan.....	88
Taulukko 8. Uusien ja vanhojen tunnuslukukriteereiden toteutumisen ristiintaulukointi	88
Taulukko 9. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 0.....	89
Taulukko 10. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 1.....	90
Taulukko 11. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 2.....	91
Taulukko 12. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 3.....	92
Taulukko 13. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 0.....	93
Taulukko 14. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 1.....	94
Taulukko 15. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 2.....	96
Taulukko 16. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 3.....	97
Taulukko 17. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 4.....	98
Taulukko 18. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 0	99
Taulukko 19. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 1.....	100
Taulukko 20. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 2.....	101
Taulukko 21. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 3.....	102
Taulukko 22. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 4.....	104
Taulukko 23. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 5.....	105
Taulukko 24. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 3 ja vanhoja 4.....	106

KAAVIOT

Kaavio 1. Kriisikuntakriteereiden täyttyminen ja kriisikuntamenettelyyn päätyneet kunnat.....	52
Kaavio 2. Uusien tunnuslukukriteereiden täyttyminen Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017	83
Kaavio 3. Vanhojen tunnuslukukriteereiden täyttyminen Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017 ..	85

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus aiheeseen

Suomen perustuslain (731/1999: 121§) mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä merkitsee kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta sekä muun muassa oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 22/2006 vp: 2). Itsehallinnon suoja kytkeytyy perustuslain peruseriaatteisiin, joista kuntien itsehallinnolliseen asemaan vaikuttaa ennen kaikkea oikeusvaltio- ja kansanvaltaisuusperiaate. Kunnat ovat osa julkista taloutta ja valtaa, mutta valtiosta erillinen oikeushenkilö eli kunnat ovat oikeuskelpoisia. Kunnan oikeuskelpoisuudesta ei ole erikseen laissa mainittu, mutta sen mukaan kunta voi hankkia niimiinsä oikeuksia ja sille voidaan asettaa velvollisuuksia. Tämän vuoksi kunnalle asetettavat tehtävät ja velvollisuudet ovat säädettävä lailla, eikä alemman asteisilla säännöksillä. Kaikella julkisen vallan käytöllä on kansanvaltainen eli demokraattinen perusta. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää kunnan asukkaiden valitsema valtuusto, joka on kokonaisvastuussa kunnan toiminnasta ja taloudesta (Harjula & Prättälä 2015: 9, 51-53, 225; Meklin & Vakkuri 2011: 283).

Kuntien itsehallinto pitää sisällään myös taloudellisen itsehallinnon, jonka myötä kunnat voidaan nähdä myös paikallistaloutena. Taloudellisella itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että kunta voi päättää taloudestaan eli tuloista ja menoista sekä varoista ja veloista. Kunnanvaltuuston keskeisiä tehtäviä onkin taloudellisen vallan käyttäminen. Valtuusto päättää muun muassa talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, joka on koko kunnan toiminnan ja talouden perusta, palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista ja verotuksen perusteista sekä tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä. Kuntien taloudellista itsehallintoa ohjaa muun muassa rahoitusperiaate, jonka mukaan tulorahoituksen tulee olla riittävä kunnan tehtävien hoitamiseen. Tämän lisäksi tasapainoperiaate velvoittaa kuntien menojen ja tulojen tasapainoa tai ylijäämäisyyttä. Jos menot ylittävät tulot ja toiminta on näin ollen alijäämäistä, kuntia koskee alijäämän kattamisvelvollisuus. Itsehallinnon nojalla valtuusto on kokonaisvastuussa kunnan toiminnasta ja taloudesta ja tämän myötä vastaa tehtyjen päätösten seurauksista (Meklin & Vakkuri 2011: 283; Harjula & Prättälä 2015: 229; Matikainen 2016: 10-12; Meklin ym. 2009: 181).

Kunnat ovat toimeksiantotalouksia, jotka hoitavat tehtäviään ja tuottavat palveluita kuntalaisille kuntalaisten toimeksiannosta ja heidän rahoituksellaan. Kuntalain (410/2015: 1 §, 8§) mukaan kunnan

tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueellista elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla joko itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tämä ei kuitenkaan poista kunnan vastuuta tehtävien rahoittamisesta. Kunnan tehtävät ovat jaettavissa erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan kuuluviin tehtäviin. Erityistoimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka on säädetty eri laeissa kunnan järjestettäväksi ja yleiseen toimialaan ne tehtävät, jotka kunta on itsehallinnon nojalla ottanut hoidettavakseen. Mikäli kunta olisi täysin itsehallinnollinen, se voisi päättää vapaasti mitä tehtäviä hoidettaisiin ja mitä tehtäviä voitaisiin jättää pois (Valtiovarainministeriö 2015: 53; Harjula & Prättälä 2015: 161; Meklin & Vakkuri 2011: 283, 287; Meklin ym. 2009: 181).

Itsehallinnon myötä kunnat vastaavat tehtyjen päätösten seurauksista ja mahdollisista virheistä. Vaikka kuntataloutta ohjataan ja valvotaan, voi kunta silti ajautua taloudellisiin vaikeuksiin. Kuntien taloudelliset vaikeudet voivat johtua esimerkiksi vähenevän ja ikääntyvän väestön myötä, jolloin kunnan tulorahoitus vähenee ja palvelujen tarve kasvaa. Kunnat saattavat paikata tulorahoitusvajetta esimerkiksi veroprosenttien nostolla, omaisuuden myynnillä tai lainarahoituksella, jotta menot saataisiin katettua ja tasapaino saavutettua. Tulojen ja menojen tasapainottaminen eivät välttämättä toteudu aina suunnitelman mukaan ja kunta voi ajautua erittäin vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Taloudelliset vaikeudet ja heikko maksukyky voivat myös vaarantaa kunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisen (Meklin & Vakkuri 2011: 283).

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Kuntien asioita käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, jossa kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto ry. Neuvottelumenettelyssä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelmassa muun muassa suunnitellaan julkisen talouden kuntataloutta koskevaa osaa sekä arvioidaan kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista ja kuntataloutta kokonaisuutena. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu myös kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunta, jossa muun muassa seurataan ja arvioidaan kuntatalouden kehitystä sekä huolehditaan kuntatalousohjelman huomioimisesta lainsäädännön ja päätösten valmistelussa (Kuntalaki 410/2015: 3: 10-13 §; Matikainen 2016: 10-12).

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa kutsutaan kriisikunnaksi. Valtiovarainministeriö nimeää kunnan kriisikunnaksi, kun laissa säädetyt kriisikuntakriteerit ovat täyttyneet. Kun yritys ajautuu taloudellisiin vaikeuksiin ja maksukyvyttömyyteen, se voi joutua konkurssiin. Kunnat ovat puolestaan itsehallinnollisia julkisyhteisöjä, joten ne eivät ole konkurssikelpoisia eikä näin ollen voida asettaa konkurssiin. Kun kriisikuntaa ei voida asettaa konkurssiin, se voi kuitenkin joutua arviointimenettelyyn eli niin kutsuttuun kriisikuntamenettelyyn. Kriisikuntamenettelyssä kunta ja valtio

selvittävät yhdessä kunnan mahdollisuudet turvata asukkaiden lakisääteiset palvelut ja ryhtyy selvityksen pohjalta toimenpiteisiin niiden turvaamiseksi. Kriisikuntamenettelyn myötä valtio voi puuttua lievemmin kunnan itsehallintoon (Konkurssilaki 120/2004; HE 26/2003: 34; Kuntalaki 410/2015: 118 §; Rynänen 1994: 907).

Kuntien taloudellisiin ja hallinnollisiin vaikeuksiin valtio on puuttunut jo vuodesta 1933 (laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta 179/1933), mutta vakiintunut kriisikuntamenettely otettiin käyttöön ensimmäisen kerran vasta vuonna 2007 (laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007). Valtioneuvoston asetuksella (172/2007, 205/2011) säädettiin kriisikuntakriteereistä, jotka koskivat peruskunnan tilinpäätöksestä katsottavia talouden tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja. Tätä kriisikuntamenettelyä käytettiin vuoteen 2016 saakka, kunnes kriisikuntamenettely uudistettiin kuntalain uudistuksen yhteydessä. Tämän vanhan kriisikuntamenettelyn kriisikuntakriteerit toteutuivat voimassaolokautensa yhteensä 47 eri kunnassa, joista 32 kuntaa joutui kriisikuntamenettelyyn ja näistä neljä kuntaa kaksi kertaa.

Kuntalain (410/2015) uudistuksen taustalla on ollut erityisesti kuntien toimintaympäristön muutokset sekä Euroopan unionin säännökset, joista erityisesti vakaus- ja kasvusopimus edellyttää julkisen talouden tarkastelua kokonaisuutena. Uusi kuntalaki tuli osittain voimaan vuonna 2015, mutta kokonaisuudessaan voimaan vuonna 2017, jolloin myös uutta kriisikuntamenettelyä sovelletaan ensimmäisen kerran. Uudessa kriisikuntamenettelyssä kriisikuntakriteerit katsotaan peruskunnan sijaan kuntakonsernin tilinpäätöksen talouden tunnusluvuista, jonka myötä saadaan kokonaisvaltaisempi kuva kunnan talouden kokonaisuudesta ja sen tilasta. Tämän lisäksi kriisikuntakriteerit kiristyivät alijäämän kattamisvelvollisuuden osalta ja tunnuslukukriteereitä hieman muutettiin (HE 268/2014: 9, 83; Kuntalaki 410/2015: 118 §).

1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja aikaisempi tutkimus

Tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä ymmärrystä vanhasta ja uudesta kriisikuntamenettelystä, niiden kriisikuntakriteereistä ja näiden perusteella määriteltävistä kriisikunnista. Tavoitteena on myös selvittää kuinka hyvin vanhan ja uuden kriisikuntamenettelyn kriisikuntakriteerit mitaavat kunnan talouden tilaa ja ovatko ne sellaisenaan riittäviä kuvastamaan kriisikuntaa sekä onko muutos uuteen kriisikuntamenettelyyn ollut kokonaisuudessaan hyvä. Uutta kriisikuntamenettelyä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017, joten tältä osin tutkimus on erittäin ajankohtainen.

Vastaavanlaista tutkimusta ei ole aikaisemmin tehty, mutta vanhaan kriisikuntamenettelyyn, kriisikuntakriteereihin ja kriisikuntiin on kohdistunut jonkin verran aikaisempaa tutkimusta. Aiheesta on tätäkin enemmän käyty paljon keskustelua ja sivuttu osana muuta kuntatalouden ja kuntien itsehallinnon tutkimusta ja kirjallisuutta. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto on julkaissut kaksi tutkimusta vuonna 2015, joiden teemana on puhtaasti kriisikuntamenettelyn mukaiset kriisikuntakriteerit ja kriisikunnat. Näistä ensimmäinen tutkimus kohdistuu ARTTU-kuntien talouden tarkasteluun kriisikuntakriteerien näkökulmasta (Koski 2015) ja toinen tutkimus kohdistuu kriisikuntien kuntaliitoksiin ja kriisikuntamenettelyn kehittämisehdotuksiin (Antila ym. 2015). Myös muutama pro gradu-tutkielma on kohdistunut kriisikuntiin, esimerkiksi Aapo Nissinen Jyväskylän yliopistosta tutki reaalitaloudellisia syitä kuntien kriisiytymiseen ja Mirva Tauriainen Tampereen yliopistosta kuntien talousvaikeuksien ennakoimista tunnusluvuilla. Lisäksi kriisikuntamenettely ja kriisikunnat ovat olleet paljon uutisoinnin kohteena, joten mediasta on luettavissa monia artikkeleita aiheeseen liittyen.

Kriisikuntamenettelyn vaikutuksia kuntien itsehallintoon on herättänyt keskustelua ja sivuttu tutkimuksissa. Esimerkiksi Ryynänen (1994) pohti ensimmäisen kriisikuntalain (laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä 658/1994) vaikutusta kunnalliseen itsehallintoon. Myös Matikainen (2014) on sivunnut kuntien itsehallintoa käsittelevässä väitöskirjassaan kriisikuntamenettelyä ja kriisikuntakriteereitä. Matikainen (2016) jatkoi vielä väitöskirjansa jälkeen tutkimuksen tekemistä kohdistuen sen kuntatalouden ohjaukseen kokonaisuutena ja liittäen tarkasteluun vielä Euroopan unionin vaikutukset. Tässäkin tutkimuksessa sivutaan uutta kriisikuntamenettelyä.

Kriisikuntakriteereihin on kohdistunut paljon keskustelua ja kritiikkiä. Esimerkiksi Heikki Helin (2007b) kritisoi kriisikuntakriteerien mittauksen päällekkäisyyttä, kriteereiden valintaan ja niiden raja-arvojen määrittämistä. KAKS - Kunnallisanalan Kehittämissäätiö on tehnyt tutkimusta sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta syrjäkunnissa, jonka yhteydessä kritisoitiin kriisikuntakriteerien kohdistumisesta ainoastaan kunnan talouteen, jolloin esimerkiksi syntyvyys ja työllisyysaste jäävät mittaamisen ulkopuolelle (Lavapuro ym. 2016: 177).

Kunnan taloutta ja talouden tunnuslukuja yleisemmin on tutkinut paljon Tampereen yliopiston emeritusprofessori Pentti Meklin. Kriisikuntakriteerien kannalta olennaista tutkimusta on ollut juurikin kunnan talouden tunnuslukujen hyödynnettävyyteen ja tulkintaan. Meklin on esimerkiksi tutkinut tunnuslukujen rajoja ja vaaroja (1998a), tunnuslukujen tulkintaa (1998b) sekä tunnuslukuja yleisesti kunnan talouden kuvaajana (1999 ja 2001). Lisäksi Meklin on tutkinut yhdessä muiden tutkijoiden kanssa laajasti kunnan taloutta (Meklin ym. 2009), kunnan taloudellista itsehallintoa (Meklin & Vakuri: 2011) ja kunnan talouden tasapainoa (Meklin ym. 2005, Meklin & Pukki 2016a ja 2016b). Näitä tutkimuksia hyödynnän osittain myös tässä tutkimuksessa.

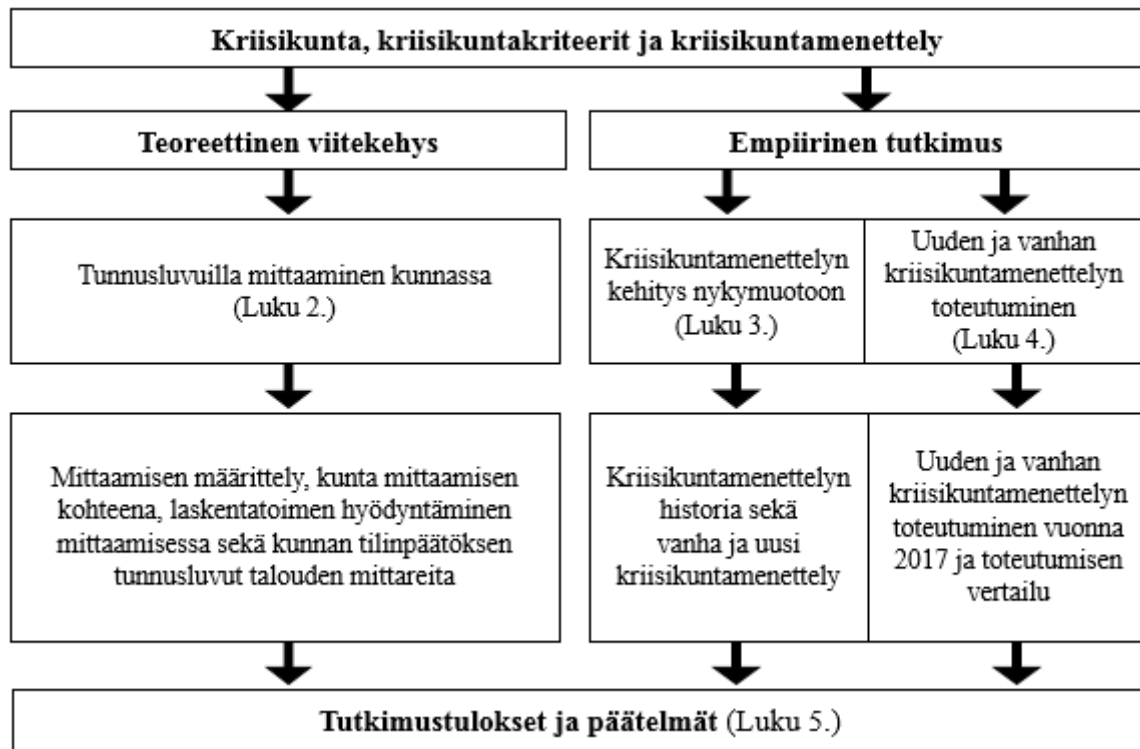
1.3. Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Kun tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä kriisikunnista, kriisikuntakriteereistä ja kriisikuntamenettelystä, joten tämän tutkimuksen ydinkysymyksenä on, *milloin kunta on kriisikunta ja miten sitä mitataan*. Tähän kysymykseen nivoutuu niin vanha kuin uusi kriisikuntamenettely ja sen kriisikuntakriteerit. Tämän lisäksi pyrin selvittämään *ovatko kriisikuntakriteerit luotettavia kuvastamaan kriisikuntaa*. Tämä korostuu myös niin vanhassa kriisikuntamenettelyssä kuin siirtyessä uuteen kriisikuntamenettelyyn. Lisäksi tämän kriisikuntamenettelyn uudistuksen myötä tutkin, *miten uudet kriisikuntakriteerit täyttyvät suhteessa vanhoihin kriisikuntakriteereihin*.

Näiden tutkimuskysymysten myötä tämä tutkimus rajautuu ainoastaan Manner-Suomen kuntiin vuoden 2017 kuntajaon mukaisesti. Tämä vastaa uuden kriisikuntamenettelyn toteutumista ensimmäisen kerran vuonna 2017. Uuden kriisikuntamenettelyn lisäksi uuteen kuntalakiin (410/2015: 119 §) otettiin uudistuksen yhteydessä myös kuntayhtymän arviointimenettely, jota aikaisemmissa säädöksissä ei ollut. Uuteen kuntalakiin (410/2015: 12 a luku) lisättiin myöhemmin myös poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettely, joka astui voimaan vuonna 2017. Lisäksi valmisteilla olevassa sote- ja maakuntauudistuksen hallituksen esityksessä (HE 15/2017: 407-410) maakunnille tulisi oma arviointimenettely. Nämä kolme menettelyä rajautuvat tämän tutkimuksen ulkopuolelle, mutta ovat oivallisia jatkotutkimuksen aiheita.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus muodostuu viidestä pääluvusta, jotka ovat (1) johdanto, (2) tunnusluvuilla mittaaminen, (3) kriisikuntamenettely ennen ja nyt, (4) kriisikunnat muutoksen kynnyksellä sekä (5) tutkimustulokset ja päätelmät. Luku 2. käsittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä ja luvut 3. ja 4. muodostavat tutkimuksen empiirisen osion sekä luvussa 5. tutkimuksen tuloksia kootusti ja niistä juonnettavia päätelmiä. Tutkimuksen rakennetta kuvastaa alla oleva kuvio 1., jonka jälkeen tarkennan päälukujen sisältöä.



Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne

Ensimmäisessä luvussa, johon tämäkin kappale kuuluu, käsitellään tutkimuksen lähtökohtia, johon tämä tutkimus kokonaisuudessaan kytkeytyy. Tämä sisältää johdatuksen aiheeseen, tutkimuksen tavoitteet ja aikaisemman tutkimuskatsauksen, tutkimuskysymykset ja -rajaukset, joita käsiteltiin ennen. Tutkimuksen rakenteen jälkeen käsitellään niitä menetelmiä, joilla olen tätä tutkimusta lähtenyt toteuttamaan.

Toisessa luvussa tarkastellaan tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Toinen luku sisältää tunnusluvuilla mittaamisen lähtökohtia, joihin kytkeytyy mittausteoria ja laskentatoimen hyödyntäminen mittauksen välineenä. Luvussa määritellään tarkemmin mittaamisen käsitettä, mittausprosessia ja siinä huomioitavia riskejä kunnan tarkastelua mittauksen kohteena ja sen kannalta olennaisia tekijöitä. Näitä ovat kunnan toiminnan ja talouden kytkeytymistä toisiinsa, liikekirjanpitoa ja tilinpäätöstä sekä tilinpäätöksessä esitettäviä tunnuslukuja, joita hyödynnetään osittain myös kriisikuntakriteereinä.

Kolmas ja neljäs luku koostuu tutkimuksen empiirisestä osuudesta. Kolmannessa luvussa syvennyttään kriisikuntamenettelyyn teoriapainotteisesti. Tässä luvussa tarkastellaan kriisikuntamenettelyn historiaa, josta kaikki on tämän tutkimuksen valossa lähtenyt sekä miten se on muotoutunut matkan

varrella tähän päivään asti. Lisäksi käydään tarkemmin läpi vanhaa kriisikuntamenettelyä ja sen kriisikuntakriteereitä, jota käytettiin kuntien vuosien 2004-2015 tilinpäätöksiin. Uuden kuntalain myötä kriisikuntamenettely muuttui olennaisesti ja tätä muutosta käydään tässä luvussa tarkemmin läpi. Neljännessä luvussa tarkastelen, kuinka Manner-Suomen kuntien vuoden 2016 tilinpäätösennakko ja vuoden 2015 tilinpäätös vertailuvuotena täyttyvät uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan. Luvussa esittelen tarkemmin käytettyä aineistoa ja analysoin kriisikuntakriteereiden toteutumista molemmissa kriisikuntamenettelyissä sekä vertailen niiden toteutumista ja luotettavuutta molempien kriisikuntamenettelyjen näkökulmasta.

Viidennessä luvussa käsittelen kootusti tutkimustuloksia ja niistä johdettavia päätelmiä. Luvussa tarkastelen, miten uudet ja vanhat kriisikuntakriteerit täyttyivät sekä miten vertailu kokonaisuudessaan näyttäytyi kunnissa. Päätelmissä pohdin kriisikuntakriteereiden luotettavuutta kriisikuntakriteereitäin ja niiden perusteella teen johtopäätökset. Lopuksi arvioin tutkimuksen ja mittauksen onnistumista sekä pohdin aiheesta juonnettavia jatkotutkimusaiheita.

1.5. Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkimus on kokonaisuudessaan monimenetelmällinen, joka jakaantuu käsitteellisteoreettiseen tutkimukseen sekä empiiriseen tutkimukseen. Käsitteellisteoreettisen osalta tutkin aikaisemman kirjallisuuden ja virallislähteiden pohjalta tunnusluvuilla mittaamista ja hyödynnettävyyttä kunnan talouden kuvaajina. Empiirisen tutkimuksen osalta tutkin tilastollisen aineiston avulla uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn kriisikuntakriteereiden täyttymistä kaikissa Manner-Suomen kunnissa samalta ajanjaksolta sekä vertailen toteutumia vastatakseni tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuksessa myös kvalitatiivinen eli laadullinen ja kvantitatiivinen eli määrällinen aineisto kulkevat käsi kädessä. Tötön (2004) mukaan laadullisena tutkimuksena pidetään niin tekstiaineistoja käyttävää kuin kaikkea teoreettista ajatustyötä, kun taas määrällinen tutkimus pakotetaan olemaan teorialtonta ja kaavamaista tilastollisten sääntöjen seuraamista, mikä ei vaadi tutkijalta omaa ajatusprosessia. Toisin sanoen määrällinen tutkimus tuottaa yleistettävää mutta pinnallista tietoa ja laadullinen ei-yleistettävää ja syvällistä tietoa. Radikalismien ajatuksen perusteella ei kuitenkaan ole olemassa laadullista tai määrällistä tutkimusta. Tämän sijaan on vain tutkimusta, joka käyttää erilaisia aineistoja ja kysyy erilaisia kysymyksiä (Töttö 2004: 11-12).

Töttö (2004) kuitenkin tarkentaa, että laadullinen tutkimus on kielellisten merkitysten tutkimista. Kuten esimerkiksi, mikä on asian X merkitys, mitä henkilö Y tarkoittaa jollakin asialla X eli miten henkilö Y kokee, näkee, mieltää ja ymmärtää asian X. Määrällinen tutkimus on sen sijaan tapausjoukkoon sidottu tutkimus, jolta tutkittavat ominaisuudet ovat mitattu. Toisin sanoen on mittaustuloksiin nojaava tutkimus. Tästä esimerkkinä, että miten paljon joukossa Z esiintyy asioita X, miksi siellä esiintyy ominaisuutta X ja onko X ja W välillä korrelaatioita eli riippuvuussuhteita (Töttö 2004: 13-15).

Empiirisenä aineistona ovat Manner-Suomen vuoden 2017 kuntajaon mukainen tilastotieto vuoden 2015–2016 tilinpäätöksien kriisikuntakriteereiden mukaisista tunnusluvuista, joita tarkastelen niin uuden kuin vanhan kriisikuntamenettelyn näkökulmasta. Näin ollen tutkimuksessa käsittelen numeerisia arvoja ja mittareita ymmärtämään vallitsevia ilmiöitä, jonka perusteella tutkimukseni olisi määrällistä. Kuitenkin tutkimukseni tavoitteena on ymmärtää kriisikunta määritelmää ja arvioida kriisikuntamenettelyissä käytettyjen kriisikuntakriteereiden luotettavuutta kunnan taloudellisen tilan arvioinnissa. Näitä mittareita ja mittarin tuloksia voidaan tulkita hyvin monella tavalla, joten näiden mittareiden tulkinta, tarkoituksen ymmärtäminen ja oman ajatteluprosessin hyödyntäminen tekevät tutkimuksestani laadullisen.

2. TUNNUSLUVUILLA MITTAAMINEN

2.1. Mittaamisen käsite

2.1.1. Mittaamisen käsite ja teoria

Mittaamisen käsitteellä on filosofinen tausta, jossa tarkastellaan todellisuuden ja mitattavien ilmiöiden luonnetta, niiden olemassaoloa ja mitattavuutta. Näin ollen mittaamisella liitetään käytännön toimenpiteiden avulla tehokkaasti erilaisia mittalukuja relevantteihin kvantiteetteihin eli tarkasteltavan ominaisuuden käsitteelliseen ilmaisutapaan. Mittaamisen käsitteellä on useita erilaisia määritelmiä, jotka useimmiten edustavat määrittelijän omaa näkemystä mitattavasta kohteesta (Sinervo 2011: 85-86).

Mittaamisen teoriaa voidaan luokitella monesta eri näkökulmasta, mutta Vehmanen (1982) luokittelee sen neljään teoriaan; (1) physical theory of measurement, (2) standard theory of measurement, (3) experimental theory of measurement ja (4) quantitative theory of measurement. Näistä ensimmäiseen teoriaan liittyvät vertailtavuus ja additiivisuus, jossa empiirisen mittaamisen tulee noudattaa additiivisuuden matemaattisia lakeja, jotta ne voidaan todeta mittaukseksi. Toisena mittausteorianä on standarditeoria, jota voidaan kutsua myös formaaliksi tai matemaattiseksi mittausteoriaksi. Tässä teoriassa erilaisten ja mahdollisten skaalojen ymmärtäminen on suuressa roolissa. Kolmantena teoriana on kokeellinen mittausteoria, joka vastaa hieman ensimmäistä teoriaa, sillä erolla, että tässä teoriassa tulee varmistua mittauskohteen olemassaolosta. Neljäntenä teoriana on kvantitatiivinen mittausteoria, joka sisältää käsitteellistä kvantifioinnin tai numeraalisen kvantifioinnin operaatioita, kun tosiasiallinen mittaaminen on empiiristä (Vehmanen 1982: 2-7; Sinervo 2011: 87).

Mittausteoria on olennainen osa laskentatoimea ja sitä on tarkasteltu tieteellisessä kontekstissa jo 1960-luvulta lähtien, vaikka laskentatoimelle itselleen on määritelty omaa teoriaa eli laskentatoimen teoriaa. Laskentatoimen teoria tarjoaa arvioinnille ja laskentakäytäntöjen kehittämiseksi loogiset periaatteet, jotka koskevat muun muassa entiteetin määrittämistä, laskentainformaation käyttäjien tarpeiden arviointia ja raportointitarvetta. Laskentatoimen teoriassa on kuitenkin tunnistettu tarve mittaamiseen liittyville luokitteluille ja identifioinnin prosesseille. Vaikka laskentatoimen teoriassa mit-

taaminen on pääasiassa kvantitatiivista, sillä voidaan mitata myös sellaista tietoa, joka on kvalitatiivista. Laskentatoimea ei voida kuitenkaan nähdä puhtaasti mittausteorian, koska sen tarkoituksena on tuottaa relevanttia informaatiota erilaisiin käyttötarkoituksiin (Sinervo 2011: 92-94).

Mittausteorian soveltaminen laskentatoimessa sisältää muutamia rajoituksia, jotka on hyvä tiedostaa. Näitä rajoituksia ovat epävarmuus (*uncertainty*), objektiivisuuden ja todistettavuuden ongelma (*objectivity and verifiability*), puolueellisuus (*bias*), käytettävän rahayksikön rajallisuus (*limitations of monetary unit*) ja laskenta-ajattelun konservatismia (*conservatism*). Kun mittaaminen kohdistuu tulevaisuuteen ja tulevaisuuden ennustamiseen, se sisältää aina epävarmuustekijöitä. Kun päätetään sopivista attribuuteista ja käytettävistä mittareista, voi inhimillisistä tekijöistä johtuen näyttäytyä ongelmia objektiivisuudessa, todistettavuudessa ja puolueellisuudessa. Rahayksikön rajallisuudella tarkoitetaan raha-arvon stabiiliutta, sillä inflaation myötä hinnat muuttuvat. Konservatiivisuudella puolestaan tarkoitetaan varovaisuuden periaatteen noudattamista varojen arvostamisessa (Sinervo 2011: 94-95).

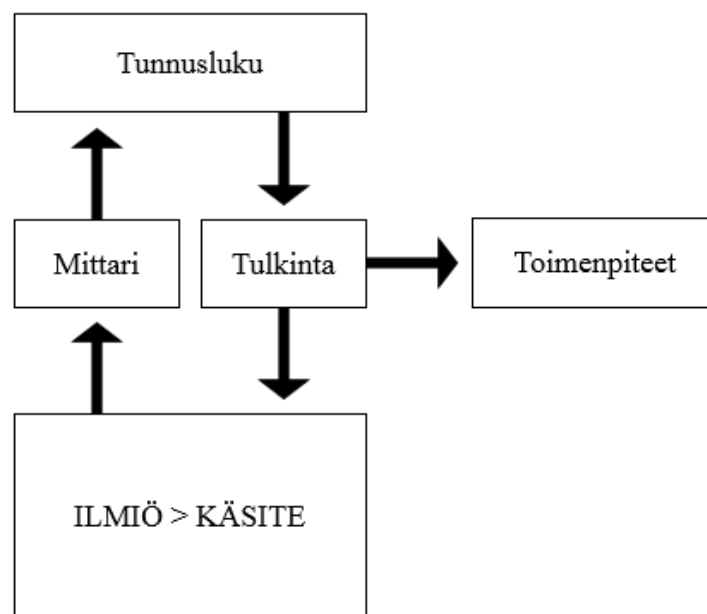
2.1.2. Mittausprosessi

Mittaaminen voidaan nähdä prosessina, joista on erilaisia variaatioita sen käyttötarkoituksen mukaan. Mittausprosessi ei ole yksiselitteinen, sillä se ei välttämättä tapahdu tietyssä järjestyksessä tai mittauksen kohdetta ei ole välttämättä käsitteellistetty ollenkaan ja silti sitä voidaan mitata. Ijiri (1967) on kuvannut mittausprosessin hyvin pelkistetyksi, jonka mukaan mittaaja mittaa mittauskohdetta (*input*) mittausjärjestelmän avulla (*process*) ja saa mittaustuloksia (*output*). Vehmanen (2006) on puolestaan kuvannut mittausprosessia kolmen vaiheen kautta. Ensimmäisenä siinä on käsitteiden määrittely kvalitatiivisesti, jonka jälkeen on käsitteiden määrällinen ilmaiseminen, jossa numerot liitetään käsitteisiin empiirisen havainnoinnin ja toiminnallisen yhteensopivuuden kautta. Lopuksi on empiirinen mittaaminen, jossa numerot liitetään mitattaviin käsitteisiin empiirisen havainnoinnin ja sopivien mittausvälineiden avulla (Ijiri 1967: 135; Kärki 2007: 25; Vehmanen 2006: 6-12; Sinervo 2011: 86).

Sinervo (2011) on tarkastellut mittausprosessia ja mittaamisen monitulkintaisuutta etsinnän ja soveltamisen ongelman kautta. Monitulkintaisuus sijoittuu prosessissa niin käsitteen määrittämiseen, mittaamiseen kuin mittaustulosten tulkintaan. Monitulkintaisuuden myötä voidaan puhua etsinnän ongelmasta, joka kohdistuu mittaushavainnon ilmiön ja käsitteen määrittämiseen ja sille sopivan mittarin löytämiseen. Eli sillä viitataan mittarin validiteettiin, reliabiliteettiin ja relevanssiin. Soveltamisen ongelmalla tarkoitetaan mittaustulosten tulkintaa, jossa myös esiintyy monitulkintaisuutta. Etsinnän ja soveltamisen ongelma on kuvattu myös prosessina, jossa mittareita voidaan kehittää soveltamisen

kautta saadun palautteen avulla. Näin palaute sitoo etsinnän ja soveltamisen toisiinsa (Sinervo 2011: 94-97; Kärki 2007: 10).

Meklin (1998) on havainnollistanut kuntatalouden tunnuslukujen tulkitsemisen mallin, joka soveltuu myös tunnusluvuilla mittaamisen prosessiksi. Mittaamisen prosessissa on tämän mukaan neljä vaihetta, jonka lopputuloksena on tiedon pohjalta tehtävät toimenpiteet. Prosessissa määritellään ensin mittaushkohteen ilmiö ja käsite, jolle luodaan laskentasääntö eli mittari. Mittariin sijoitetaan mittauskohteen vastaavat tiedot, jolloin saadaan tunnusluku. Tämän jälkeen tunnuslukua tulkitaan, jotta sitä voidaan hyödyntää päätöksenteossa ja ryhtyä mahdollisiin toimenpiteisiin. Mittausprosessi on havainnollistettu kuviossa 2., jota seuraavaksi avaan yksityiskohtaisemmin (Meklin 1998a: 34).



Kuvio 2. Tunnusluvuilla mittaamisen prosessi (Meklin 1998a: 34)

Ilmiön ja käsitteen määrittäminen

Tunnusluvuilla mittaamisen prosessi alkaa mittaushkohteen ilmiön ja käsitteen määrittämisestä, josta halutaan laskea tunnuslukuja. Ilmiön määrittely on keskeistä, sillä tunnusluvun tarkoituksena on kuvata juuri tätä ilmiötä (Meklin 1998a: 34). Kriisikuntamenettelyssä mittauksen kohteena on Manner-Suomen kuntien talous ja mittauksen tarkoituksena on saada selville, onko kunta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa eli ajautunut kriisikunnaksi. Mittauskohteen ilmiönä on kunnan talouden tasapaino, rahoituksen riittävyys ja vakavaraisuus, joiden käsitteitä on muun muassa alijäämä, vuosikate, omavaraisuus ja velkaantuneisuus.

Mittarista tunnusluku

Kun mittaushetken ilmiö ja käsite on määritelty, voidaan sen mittaamiseksi kehittää laskentasääntö eli mittari. Tavoitteena on löytää oikeat mittarit ilmiön kuvaamiseen, jotta saadaan mahdollisimman hyvää informaatiota asian tilasta. Hyvän mittarin laatimiseen liittyy kuitenkin paljon riskejä, kuten esimerkiksi mittarin validiteetti, reliabiliteetti ja relevanttius (ks. kappale 2.1.2). Kun mittareita on kehitetty useita, kutsutaan sitä mittaristoksi. Mittarin kehittämisen jälkeen siihen sijoitetaan kunnan vastaavat tiedot, jolloin saadaan tunnusluku (Meklin 1998a: 33-34).

Kuntien talouden tasapainon, rahoituksen riittävyyden ja vakavaraisuuden mittaamisen perustana käytetään laskentatoimen tuottamaa informaatiota. Käytettävä informaatio muodostuu rahoituksen laskentatoimen tuottamasta informaatiosta, jonka päädokumenttina on kunnan tilinpäätös. Tilinpäätöksen laatimiselle ja tilinpäätöslaskelmien pohjalta laadittaville mittareille on annettu yleisohjeistukset Kirjanpitolausakunnan kuntajaoston toimesta (2013). Kun kunnat noudattavat näitä ohjeita ja asettavat omat lukunsa vastaavasti, saadaan tunnuslukuja. Näistä tunnusluvuista on valikoitunut mittaristo, joilla pyritään selvittämään, onko kunta kriisikunta. Mittaristoa kutsutaan kriisikuntakriteereiksi.

Tunnusluvun tulkinta vertailemalla

Tunnuslukujen tulkinnan tarkoituksena on antaa tunnusluvulle merkitys. Yksinään tunnusluku ei kerro paljoa, vaan tunnusluvun hyvyden ja huonouden selvittämiseksi on tehtävä vertailua. Tunnuslukuja voidaan vertailla kolmen eri vertailuasetelman kautta, jotka ovat pitkäaikaisvertailu, poikittaisvertailu ja tavoite- tai standardivertailu (Meklin 1998a: 34).

Ensimmäisenä vertailuasetelmana on pitkäaikaisvertailu eli aikasarjaversailu, jossa tarkastellaan samaa tunnuslukua useammalta vuodelta. Tätä käytetään erityisesti kunnan omien asioiden tarkastelussa, koska siinä saadaan käsitystä kehityssuunnasta eli tunnusluvun trendistä. Tunnusluvun pitkäaikaisvertailun luotettavuuden ongelmana on olosuhteiden muuttuminen. Tällöin tunnusluvut eivät enää kuvaa samaa asiaa ja näin ollen ei ole enää vertailukelpoisia. Tästä syystä olosuhteiden muutokset on pyritävä eliminoimaan (Meklin 1998a: 34).

Toisena vertailuasetelmana on poikittaisvertailu, jossa tunnuslukua vertaillaan toisten kuntien vastaavaan tunnuslukuun. Vertailutarkoituksiin on myös kehitetty erilaisia menetelmiä ja tekniikoita, kuten

benchmarking ja DEA-menetelmä (Data Envelopment Analysis). Vertailu toisiin kuntiin on hyödyllistä, kun esimerkiksi päätetään harkinnanvaraisista valtionavustuksista, mutta se on myös ongelmallista. Ongelmaksi tässä muodostuu mittarin validiteetti, sillä kuntien olosuhteet voivat erota toisistaan merkittävästi. Mittariin voi vaikuttaa esimerkiksi kunnan kokonaistila, menneisyys ja tulevaisuus (Meklin 1998a: 34).

Kolmantena vertailuasetelmana on tavoitevertailu tai standardivertailu. Tämä vertailuasetelma on periaatteellinen vertailu, jossa kunnan tunnuslukua verrataan tiettyyn tavoitteeseen tai standardiin. Tällöin lähtökohtana on tavoittelemisen arvoinen tutkittu ja hyväksytty taso (Meklin 1998a: 34).

Kriisikuntakriteereiden tulkinnassa esiintyy kaikkia kolmea vertailumuotoa. Pitkittäisvertailua esiintyy rajoitetusti, sillä tunnuslukuja tulkitaan vain kahden vuoden jaksolla. Poikittaisvertailua esiintyy enemmän, sillä osaa tunnusluvuista vertaillaan kaikkien kuntien painotettuun keskiarvoon. Standardivertailu on kriisikuntakriteereiden vahvin vertailumuoto. Se ilmenee siinä, että tunnusluvuille on asetettu tietyt raja-arvot, jotka eivät saa täyttyä. Tämä on kriisikunnan määrittämisen kannalta ratkaisevin tekijä, sillä mikäli raja-arvo täyttyy, kunta nimetään kriisikunnaksi. Kunnan näkökulmasta voidaan puhua tavoitevertailusta, jolloin tavoitteena on, ettei raja-arvo täyty ja näin ollen kuntaa ei nimitä kriisikunnaksi.

Tulkinnasta toimenpiteisiin

Kun tunnuslukuja on tulkittu tiettyä vertailuasetelmaa tai niiden yhdistelmää hyödyntäen ja saatua tarpeellista informaatiota, voidaan sen pohjalta tehdä päätöksiä mahdollisista toimenpiteistä. Tunnuslukujen tulkinnassa on syytä huomioida mittaamiseen kohdistuvat riskit, jotta niiden vaikutukset voidaan ottaa huomioon päätöksiä tehdessä. Näin saadaan tunnuslukujen perusteella tehtäville päätöksille mahdollisimman kattava peruste ja välttään vääriltä päätöksiltä ja toimenpiteiltä. Nimettyjen kriisikuntien kannalta tämä tarkoittaa päätöstä kriisikuntamenettelyn aloittamisesta. Mikäli kriisikuntamenettelyyn päädytään, niin kriisikunta ja valtio yhdessä selvittävät kunnan mahdollisuudet toimia palvelujen järjestäjänä ja ryhtyvät sitten toimenpiteisiin näiden edellytysten turvaamiseksi. Toimenpiteinä ovat laaditun talouden tervehdyttämishojelman laatiminen tai viime kädessä selvitys erityisestä kuntajaosta eli kuntaliitoksesta (Meklin 1998a: 34; Kuntalaki 410/2015: 118 §).

Tulkinnan pohjalta voidaan myös huomata, että mittariin kohdistuvista riskeistä yksi tai useampi toteutuu ja näin ollen mittaria tulisi tämän palautteen myötä kehittää. Vanhan kriisikuntamenettelyn

kriisikuntakriteereissä on huomattu riskien toteutumista ja tämän palautteen myötä kriisikuntakriteereitä on kehitetty. Esimerkiksi vanhoissa kriisikuntakriteereissä ei mitattu koko kunnan talouden kokonaisuutta vaan ainoastaan peruskunnan taloudellista tilaa. Peruskunta on voinut taloudellisen kokonaisuuden sisällä tasapainottaa talouttaan erinäisin keinoin ja nämä toimet eivät ole näkyneet mittareissa ja näin ollen se on heijastunut myös tunnuslukuun ja sen tulkintaan. Uudessa kriisikuntamenettelyssä on tämä huomioitu ja nyt kriisikuntakriteerit katsotaan kuntakonsernin tilinpäätöksen luvuista, jotta kunnan taloudellisesta kokonaisuudesta saa luotettavamman kuvan (Sinervo 2011: 94-97; HE 268/2014: 83).

2.1.2. Mittausprosessin riskit

Mittaukseen kohdistuu paljon riskejä, jotka tulisi mittausprosessissa ottaa huomioon. Riskit voivat liittyä mittauskohteeseen, ilmiön tai käsitteen määrittämiseen, itse mittariin, saatuun tunnuslukuun ja tunnusluvun tulkintaan. Mittausprosessin riskejä voidaan kartoittaa validiteetin, reliabiliteetin ja relevanssin kautta. Validiteetilla tarkoitetaan sitä, että mittari mittaa mittauskohteesta sitä ominaisuutta, jota sillä halutaan mitata. Reliabiliteetti taas liittyy mittaamisessa käytetyn aineiston luotettavuuteen eli mitataanko luotettavasti sitä, mitä halutaan mitata. Tätä voi rajoittaa mittauskohteen ominaispiirteet ja sopivien ja riittävien mittausvälineiden puuttuminen. Relevanssiudella tarkoitetaan mittarin merkityksellisyyttä ja asiaankuuluvuutta, eli sen tuottamalla informaatiolla on merkitystä päätöksenteossa. Kun huomioidaan mittausprosessin sisältämät riskit, voidaan varmistua saadun informaation luotettavuudesta (Sinervo 2011: 94-96).

Mittariin kohdistuvia riskejä voidaan kartoittaa myös Smithin luokittelun pohjalta seitsemään luokkaan. Nämä luokat ovat tunnelinäkemys, osaoptimointi, lyhytnäköisyys, konvergenssi, tylsistyminen, pelaaminen ja vääristely. Seuraavaksi avaan näitä luokkia ja peilaan niiden esiintymistä kuntataloudessa ja kriisikuntamenettelyssä (Smith 1993: 140-141; Vakkuri & Meklin 1998: 83-88; Sinervo 2011: 188).

Tunnelinäkemys (tunnel vision)

Tunnelinäkemysten perusajatuksena on, että keskitytään vain mitattaviin osa-alueisiin kokonaisuuden kustannuksella, eli unohdetaan muut tärkeät tekijät. Usein tämä tarkoittaa määräominaisuuksia laadullisen informaation keräämisen kustannuksella. Jotta mittauskohteesta saa mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan, tulisi olla riittävä määrä mittareita. Jos mittareita taas on liian paljon, se voi

puolestaan johtaa sekavaan mielikuvaan, jolloin on vaikea tulkita mitattavaa ilmiötä. Näin ollen mittaristo tulisi olla hallittavissa, mutta se puolestaan haastaa kokonaiskuvan saamisen. Yleensä hallittavissa oleva mittaristo ajautuu siihen, että mitataan sitä, mitä on helppo mitata ja tämä johtaa myös tunnelinäkemykseen. Tunnelinäkemyksen myötä mittaushoitoesta voi helposti muodostua perusmittaristo, jolloin muut merkitykselliset ominaisuudet ilmiöstä rajautuu pois. Näin ollen mittari mittaa vain osaa ilmiöstä, mutta voi varmistua mahdollisimman suuresta mittaustarkkuudesta (Smith 1993: 141-142; Vakkuri & Meklin 1998: 83-84; Sinervo 2011: 188-189).

Tunnelinäkemystä esiintyy myös kriisikuntamenettelyssä. Kriisikuntamenettelyssä mitataan kunnan kykyä järjestää asukkailleen peruspalvelut kunnan taloudellisen tilan perusteella. Toisin sanoen rajoitetun tilinpäätösanalyysin pohjalta, jossa kriisikuntakriteereiksi on valikoitunut rahaprosessia kuvaavia tunnuslukuja. Näin ollen mittauksen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi toimintaympäristön muutokseen ja toiminnan tuloksellisuuteen eli taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen kohdistuvat mittarit. Mikäli nämä osa-alueet olisivat mittauksessa mukana, puhuttaisiin enemmän kunnan talousanalyysistä, joka kattaa koko prosessiketjun ja toimintaympäristön. Tämän myötä saataisiin parempi kokonaiskuva peruspalvelujen järjestämisen tarpeesta, laadusta ja kunnan taloudellisesta kantokyvystä ja siihen vaikuttavista riskeistä (Meklin 1999: 10-12, 16-17).

Osoptimointi (suboptimization)

Osoptimoinnilla tarkoitetaan toimijan tai organisaation omien intressien tavoittelua kokonaisuuden kustannuksella. Tämä voi johtaa kunnassa esimerkiksi jonkun tietyn osa-alueen tai tietyn mittarin parantamiseen pitkäaikaisten tavoitteiden kustannuksella. Kuten esimerkiksi tuloslaskelman erien parantaminen nostamalla veroprocentia tai vastaavasti karsimalla menoja ilman, että nostetaan tuloja. Valtio osaltaan kannustaa myös osoptimointiin kriisikuntamenettelyn uhalla ja tämä voi johtaa tunnuslukujen parantamiseen erinäisin keinoin. Esimerkiksi kriisikuntamenettelyssä talouden tasapainoa mitataan taseen kertyneellä alijäämällä ja osoptimoinnilla kunta voi parantaa tätä mittarin osoittamaa tunnuslukua. Mikäli kunnalla on tarkastelujakson ensimmäisenä vuonna huomattavasti alijäämää ja nähdään, että alijäämä ylittäisi tarkastelujakson toisena vuotena tunnusluvulle asetetun raja-arvon, ryhdytään tunnusluvun parantamiseksi esimerkiksi myymällä omaisuutta, josta saadaan kertaluonteinen suuri tuloerä ja sillä katettua tilikauden alijäämän. Tällöin kunnalla on intressinä välttää kriisikuntamenettely, vaikka kestäviä ratkaisuja peruspalvelujen turvaamiselle ei oltaisiakaan tehty (Smith 1993: 142-143; Sinervo 2011: 188-189).

Lyhytnäköisyys (myopia)

Lyhytnäköisyydellä tarkoitetaan mittauksen aikaperspektiiviä, johon liittyy kaksi riskiä. Ensinnäkin mittauksen luonne on *ex post*, eli jälkikäteistä ja toiseksi se kytkeytyy lyhyen aikavälin tarkasteluun. Lyhyen aikavälin tarkastelulla on hyvät ja huonot puolensa. Kun mitataan lyhyttä aikaväliä, niin voidaan saada mahdollisimman suuri varmuus informaation vertailukelpoisuudesta. Mitä suuremmaksi mittauksen aikaväli ulottuu, sitä suuremmaksi vertailukelvottomuuden riski kasvaa olosuhteiden vaihtelun vuoksi. Toisaalta, kun mitataan lyhyttä aikaväliä, niin mahdolliseen vaihteluun keskittyy enemmän huomiota. Tällöin pitkäaikaista trendiä on vaikea hahmottaa ja näin ollen talouden todellista tilaa (Smith 1993: 143-144; Vakkuri & Meklin 1998: 84; Sinervo 2011: 190).

Lyhytnäköisyyden riskit esiintyvät myös kriisikuntakriteereissä. Kriisikuntakriteerit katsotaan kunnan tilinpäätöstiedoista, jotka kuvastavat mennyttä aikaa. Lisäksi kriisikuntakriteereiden tarkastelujakso on vain kaksi vuotta, eli viimeisin ennakkotilinpäätös ja sitä edellinen tilinpäätös vertailuvuotena. Kunta on voinut tänä aikana kokea esimerkiksi jonkun satunnaisen tapahtuman, joka vaikuttaa merkittävästi tunnuslukuun sillä hetkellä, mutta korjaavat toimenpiteet ja sen tulokset eivät vielä näy. Kuitenkin kunta olisi sillä hetkellä luettavissa kriisikunnaksi, mutta todellista vaaraa palveluiden järjestämiselle ei kuitenkaan olisi. Mittareiden lyhyt tarkastelujakso ei myöskään havaitse kuntia, joiden toimintakyky laskee hiljalleen. Eli tunnuslukuista ei voida tulkita yksittäisen kunnan trendiä. Kunnan talous on voinut olla heikkenevä jo useita vuosia ja on vain ajan kysymys, milloin raja-arvo täyttyy. Näin ollen kuntien heikkenevään toimintakykyyn ei puututa ajoissa, vaan vasta silloin, kun kriisikuntakriteereiden raja-arvot ovat vaarassa täyttyä. Tämä voi johtaa sillä hetkellä taas osaoptimointiin ja luovaan laskentaan, jotta välttyttäisiin kriisikuntamenettelyltä, mutta rakenteellisten muutosten kustannuksella.

Kriisikuntakriteereiden täyttymistä seurataan kuitenkin vuosittain valtiovarainministeriön toimesta, mutta kriisikuntakriteereistä ei ole koottu pitkäaikaisvertailua pidemmältä aikaväliltä heikkenevän talouden havaitsemiseksi. Tietoa on saatavilla kuitenkin paljon, mutta ei kootusti kriisikuntakriteereiden täyttymisen näkökulmasta. Uusi kriisikuntamenettely myös haastaa tämän tiedon hyödyntämisen, sillä tunnusluvut katsotaan kuntakonsernin tilinpäätöksestä, jotka voivat poiketa merkittävästi kunnan tilinpäätöksestä. Tällöin tunnusluvut eivät ole kaikin puolin enää vertailukelpoisia, eikä näin ollen voida hyödyntää pitkäaikaisvertailussa. Eikä vastaavanlaista pitkäaikaisvertailua voi tehdä takautuvasti kuntakonsernien osalta, sillä kuntakonsernien osalta on saatavilla ainoastaan konsernitaseen tiedot.

Konsernituloslaskelmia tai -rahoituslaskelmia ei ole saatavilla aikaisemmilta vuosilta, joten pitkitäisvertailun toteuttaminen kriisikuntakriteereiden osalta kokonaisuudessaan on tämänkin osalta mahdollonta (Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot).

Konvergenssi (convergence)

Konvergenssilla tarkoitetaan mittauskohteiden lähentymistä. Lähentymistä syntyy, kun organisaatio vertaa omaa toimintaansa toiseen organisaatioon ja omaksuu tältä hyväksi katsomiaan toimintatapoja. Toisilta toimintatapojen omaksumista kutsutaan myös benchmarkkaukseksi (*benchmarking*). Tämä voi kuitenkin johtaa myös huonojen toimintamallien omaksumiseen ja näin tehdä itselleen vahinkoa. Sama toimintamalli ei siis välttämättä toimi toisella kunnalla erilaisten toimintaympäristöjen vuoksi (Smith 1993: 144-145; Sinervo 2011: 190-191).

Kriisikuntien osalta toimintatapojen omaksuminen voi olla haastavaa. Mikäli kunta on ollut lähellä kriisikunnaksi määrittelyä, mutta uudelleenjärjestelyiden tai muilla toimenpiteillä on välttynyt tältä, on mahdollista, että näitä toimia tullaan omaksumaan myös toisessa kunnassa. Tämä voi asettaa kunnan odottamattomaan tilanteeseen, mikäli ratkaisu ei sovellukaan omaan toimintaan yhtä hyvin ja voi näin ollen synnyttää uusia ongelmia. Mahdollisia riskejä voi olla myös vaikea kartoittaa, jos omaksumiselta kunnalta ei ole vielä tiedossa mahdollisia seurauksia tehdyistä ratkaisuista. Uskaliain ratkaisuihin voi olla myös vaikea puuttua valtion taholta, jos ratkaisuille ei ole varsinaista estettä, mutta todellisuudessaan ei vastaa perimmäistä tarkoitusta.

Myös kriisikuntien mittaamisessa on havaittavissa konvergenssia. Kriisikuntakriteerit ovat mekaanisia ja niitä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kuntiin. Kriisikuntakriteereiden oletuksena voidaan pitää, että ne kuvastaisivat kaikkien kuntien taloudellista tilaa ja palveluiden järjestämisen edellytyksiä yhtä hyvin. Kriisikuntakriteerit mittaavat vain taloudellisia tunnuslukuja, jolloin niiden täyttymisen reaalityaloudellisia syitä ei saada selville, jotka voivat kunnissa olla hyvinkin erilaisia. Mikäli kriisikuntakriteeri täyttyy, kunta nimetään sen perusteella kriisikunnaksi. Vasta tämän jälkeen lähdetään selvittämään kriisikunnan taloudellista asemaa tarkemmin ja edellytyksiä järjestää asukkailleen peruspalvelut (Harjula & Prättälä 2015: 784; Kuntalaki 410/2015: 118 §).

Tylsistyminen (ossification)

Konvergenssin myötä voi tapahtua tylsistymistä. Tylsistymisellä tarkoitetaan toiminnan samankaltaistumista, kuten esimerkiksi toiminnan aikaperspektiivi on samanlainen tai päämäärät ja tavoitteet ovat samanlaiset. Tylsistymisen myötä mittaaminen ja vertailtavuus helpottuu, mutta se haastaa uusien ja innovatiivisten menetelmien syntymisen. Tylsistyminen voi rajoittaa innovatiivisuutta kahdella tavalla. Innovatiivisuutta voidaan rajoittaa niihin osa-alueisiin, joita mitataan tai innovatiivisuutta ei ole ollenkaan. Kysymyksenä tässä on se, että miksi luoda innovatiivisia menetelmiä sellaisilla osa-alueilla, joita ei mitata? Tämän lisäksi voi olla haasteellista löytää innovatiivisille menetelmille osaamista ja rohkeutta lähteä toteuttamaan jotain sellaista, jota ei ole aikaisemmin tehty (Smith 1993: 146-147; Vakkuri & Meklin 1998: 84; 85-86; Sinervo 2011: 191-192).

Kunnissa tylsistyminen voi johtaa myös tunnelinäkömyksen ja lyhytnäköiseen toimintaan. Esimerkiksi kun kunta nostaa tuloveroprosenttiaan, niin saadaan lisää verotuloja ja voidaan kattaa kertynyttä alijäämää. Näin ollen toteutuu tasapainovelvoite ja voidaan samalla välttyä kriisikunnaksi ajautumisesta. Vaikka tuloveroprosentti on yksi kriisikuntakriteereistä, se katsotaan koko maan painotetusta keskiarvosta. Kun kaikki kunnat nostavat tuloveroprosenttiaan, niin maan painotettu keskiarvo nousee ja tällöin nousee myös kriteerin raja-arvo. Näin ollen myös muiden kuntien on turvallista nostaa tuloveroprosenttiaan saadakseen enemmän verotuloja, eikä kriteeri täyty (Sinervo 2011: 191-192).

Tylsistymistä voidaan havaita myös kriisikuntien mittaamisessa ja kriisikuntakriteereissä. Vanhaa kriisikuntamenettelyä sovellettiin vuosina 2007-2016, eli lähes kymmenen vuotta, kunnes sitä uudistettiin. Kriisikuntamenettelyn uudistuksessa kriisikuntakriteereitä hieman kiristettiin ja laajennettiin koskemaan kuntakonsernin lukuja, joka on ollut yksi kriisikuntakriteereihin kohdistuva kritiikki. Tunnuslukukriteerit ja niiden raja-arvot muuttuivat hieman, mutta mitään innovatiivisia ratkaisuja niiden kehittämiseksi ei kuitenkaan tehty. Kriisikuntakriteereihin kohdistuneesta kritiikistä huolimatta, esimerkiksi reaalitaloudellisia mittareita ei otettu osaksi mittaristoa. Myös esimerkiksi vuosikatetta tunnuslukukriteerinä on kritisoitu sen vuosittain vaihtelevan luonteen vuoksi, mutta sitä pidetään tunnettuna ja selkeänä mittarina, jonka myötä se on vakiintuneena tunnuslukuna. Myös kriisikuntamenettely itsessään on pysynyt vastaavanlaisena, sillä kokemusten mukaan sitä pidettiin toimivana, vaikka sen ajallista kestoa on kritisoitu. Kriisikuntamenettelyyn ei ole myöskään otettu heikenevän talouden varoittavia mittareita, vaan taloudelliseen asemaan puututaan vasta, kun kunnan talous on erityisen vaikeassa asemassa ja kunta on nimetty kriisikunnaksi (HE 268/20104: 83; Antila ym. 2015: 3, 16; Lavapuro ym. 2016: 179).

Pelaaminen (gaming)

Pelaamisella tarkoitetaan toiminnan muuttamista strategisen edun saavuttamiseksi. Pelaaminen voi ilmetä ei-toivottuna kikkailuna tavoitteiden saavuttamiseksi tai strategisena manipulointina, jossa ei oteta huomioon toimintaympäristön muuttuvia vaikutuksia. Taustalla on yleensä päätöksentekijöiden motiivit ja mahdollisuudet. Kuntataloudessa pelaaminen voi näyttäytyä esimerkiksi löyhinä budjetteina, joka jättää mahdollisuuden pelaamiselle tai jätetään tavoitteet tarkoituksella mataliksi, jotta ne saavutettaisiin helpommin. Pelaamisen ja luovan laskennan raja voi olla häilyvä. Tästä hyvänä esimerkkinä on kunnan tuloslaskelman poistot, joiden poistoaikaa muuttamalla voidaan vaikuttaa tilikauden tulokseen ja näin ollen mahdollisesti pienentää syntyvää alijäämää. Kunnissa pelaaminen ja manipulointi näyttäytyvät enemmän luovana laskentatoimena, jota käsitellään lyhyesti seuraavassa kappaleessa sekä laajemmin kappaleessa 2.2.3. (Smith 1993: 145-146; Vakkuri & Meklin 1998: 86-87; Sinervo 2011: 102, 188, 192-193).

Luova laskentatoimi (misrepresentation, creative accounting)

Luova laskentatoimi (*creative accounting*) on suomalaisessa kirjallisuudessa suhteellisen vähän käytetty ja tutkittu. Sen sijaan on käytetty enemmän termiä *kirjanpidon ja tuloksen manipulointi, tuloksen tasoittaminen ja kosmeettinen laskentatoimi*. Englanninkielisessä laskentatoimen kirjallisuudessa termi *creative accounting* on esiintynyt jo 1950-luvulla. Sen synonyyminä on käytetty esimerkiksi myös *earnings management, income smoothing, financial engineering, cosmetic accounting, window dressing, account manipulation, managing reported financial information* ja *off-balance sheet finance*. Tämän lisäksi kirjallisuudessa liitetään manipuloinnin (*manipulation*) ohelle sanat *fiddling* (huijaus), *deception* (petos), *misrepresentative* (vääristely), *con trick* (tempu) ja *sleight of hands* (silmänkääntötempu), jotka viittaavat enemmän petolliseen ja epäeettiseen toimintaan (Näsi 2017:101-105; Diana & Madalina 2007: 935).

Luova laskentatoimi ei ole yksiselitteinen ja sitä voi tapahtua monessa eri muodossa. Yleisesti sillä tarkoitetaan toiminnan tuloksen parantamista. Toiminnan tulosta voidaan parantaa kahdella tavalla, joko parannetaan toiminnan todellista tulosta eli ilmiötä tai parannetaan toiminnasta kertovia raportteja eli korvikkeita. Tämä mahdollistaa organisaatiossa erilaisia tapoja muokata kirjanpitoa ja tilinpäätösinformaatiota haluamaansa suuntaan. Toisin sanoen organisaation johto yhdessä laskentamistien kanssa tietoisesti muokkaa toiminnan tulosta ja taloudellisesta asemasta annettavaa kuvaa palvelukseen omia intressejä ja lisätäkseen usein myös henkilökohtaista hyötyään. Kun organisaatio

edistää omia pyrkimyksiään, se samalla tahallisesti harhauttaa informaation saajia. Luova laskenta-toimi kuitenkin tapahtuu lainsäädännön ja virallisten ohjeiden puitteissa, joten se ei ole laitonta tai rikollista toimintaa. Tällöin liikutaan lainsäädännön ja sen tulkinnan harmaalla alueella (Smith 1993: 148-149; Sinervo 2011: 193-194; Näsi 2017: 101-104).

Luovan laskentatoimen menetelmät voidaan jakaa Amat ym. (1998) mukaillen neljään luokkaan. Ensimmäisenä on lainsäädännön sisältämät vaihtoehtoiset ratkaisut, joista tilinpäätöksen laatija voi valita yrityksen kannalta parhaimman vaihtoehdon. Toiseksi tilinpäätökseen liittyy aina harkintaa, kuten käyttöomaisuuden pitoaikojen määrittäminen. Kolmanneksi organisaatio voi manipuloida tilinpäätöstä vaikuttamalla liiketapahtumien ja niitä koskevien kirjausten ajankohtiin, esimerkiksi myymällä omaisuutta tietyssä vuonna. Neljänneksi organisaatio voi ryhtyä keinotekoisiiin tilinpäätöstä manipuloiviin liiketoimiin, kuten myymällä käyttöomaisuus pankkiin ja vuokrata se takaisin itselle (Näsi 2017: 106-107; Amat, Blake & Dowds 1998: 24-28).

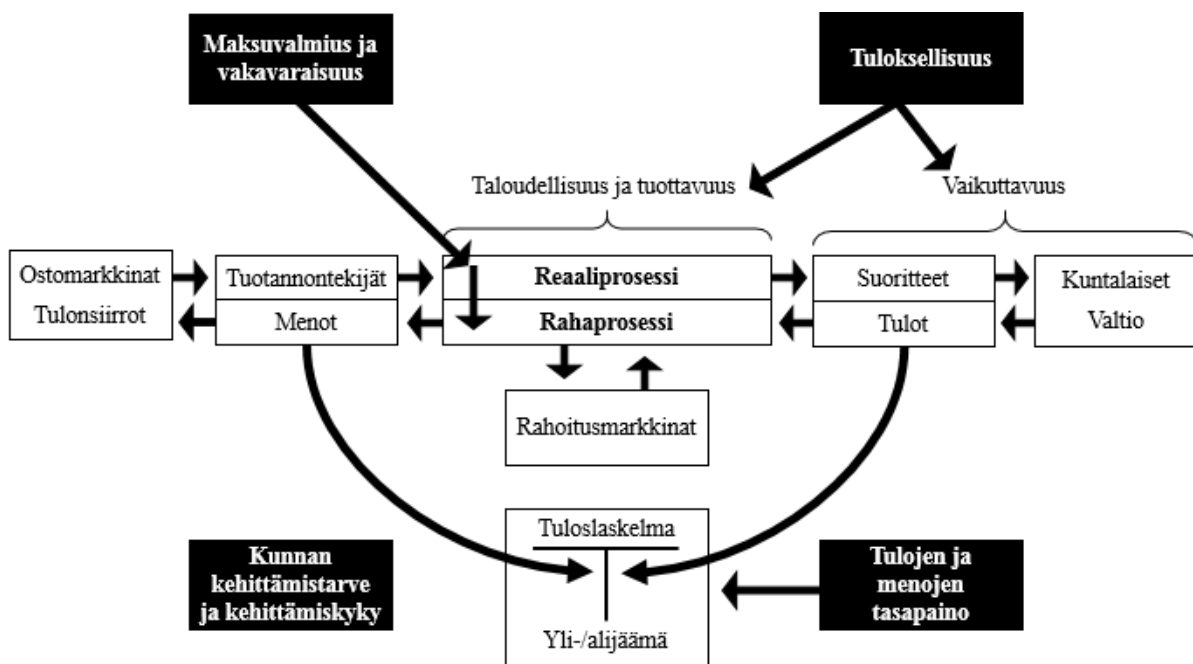
Luovaa laskentatoimen keskeisenä motiivina on eri sidosryhmien väliset intressiristiriidat ja sitä esiintyy niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla luova laskenta kohdistuu eniten tulokseen. Yritys voi harjoittaa tuloksen tasausta (*income smoothing*), jolla saadaan aikaan mahdollisimman tasainen kasvutrendi tai ennusteen mukaisten tuloksien aikaansaamiseksi. Tulokseen vaikuttamalla voidaan vaikuttaa myös osakkeen hintaan. Motiiveina tuloksen vaikuttamiseen on yleensä tulokseen sidotut sopimukset, johdon palkkiojärjestelmä ja verotus (Näsi 2017: 107).

Julkisella sektorilla luovan laskentatoimen keskeisempänä motiivina on talouden tasapainottaminen, johon lainsäädännön ja Euroopan Unionin asettamat talouden tasapainottamis- ja velkakriteerit ovat johtaneet. Kunnissa luovaa laskentaa on nähty poistoaikojen pidentämisen lisäksi esimerkiksi myymällä omaisuutta omistamalleen yhtiölle, jolloin on saatu myyntivoittoa ja näin ollen saatu tuloslaskelma ylijäämäiseksi ja mahdollisesti saatu katettua myös taseen kertynyt alijäämä. Näin toimimalla kunta saa kirjanpidollisesti talouden näyttämään hyvältä, vaikka varsinaista muutosta toiminnassa ei olisi tapahtunut. Näennäisten tasapainottamistoimien myötä on voitu vaikuttaa tunnuslukujen osoittamaan arvoon ja näin välttää kriisikunnaksi ajautumista. Näin ollen luova laskentatoimi haastaa tunnuslukujen luotettavuutta arvioitaessa kuntien talouden todellista tilaa (Näsi 2017: 107-108).

2.2. Kunta mittaamisen kohteena

Kunnan toiminnassa on kaksi puolta, jotka ovat toiminta ja talous eli reaalityalous ja rahatalous. Reaalityalous muodostuu kunnan tehtävien tuotantoprosessista, joka pitää sisällään tuotannontekijöiden

hankkimisen ostomarkkinoilta, palveluiden eli suoritteiden tuottamisen ja niiden luovuttamisen kuntalaisten käyttöön. Reaalitalouden tapahtumat heijastuvat rahatalouteen, joka puolestaan toimii osittain vaihdannan välineenä ja arvon mittana. Kunnan rahataloudessa suoritteiden rahoitus on järjestetty ensisijaisesti pakkoperiaatteen mukaisesti eli kuntalaisilta kerättävillä verorahoilla sekä valtiolta saatavilla valtionosuuksilla. Tämän myötä kuntalaiset saavat suoritteet ilmaisperiaatteen mukaisesti eli ilman maksua tai selvästi edullisemmin verrattuna tuotantoprosessista syntyneisiin menoihin. Reaali- ja rahataloutta kutsutaan usein reaali- ja rahaprosessiksi, jotka muodostavat yhdessä kunnan talousprosessin. Kunnan talousprosessi sisältää muutamia erityispiirteitä toimeksiantotaloudellisen luonteensa vuoksi. Näitä ovat toiminnan tuloksellisuus, talouden tasapaino, joka sisältää tulojen ja menojen tasapainon sekä maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden sekä lopuksi muuttuva toimintaympäristö, johon kunnan tulee vastata. Tätä kunnan talousprosessia kuvastaa alla oleva kuvio 4. (Meklin ym. 2009: 184; Meklin & Vakkuri 2011: 284-285; Meklin 2012: 32-33).



Kuvio 3. Kunnan talousprosessi ja sen vaatimukset (Meklin 1999: 18)

Tuloksellisuus

Reaaliprosessin osalta kunnan tulee järjestää palveluita eli suoritteita kuntalaisille niukkuusperiaatteen mukaisesti mahdollistaen parhaan mahdollisen vastikkeen maksetuille verorahoille (*value for money, VFM*). Tämä tarkoittaa sitä, että palveluntarpeita on enemmän, kuin mitä niiden tuottamiseen

on käytettävissä voimavaroja. Tällöin rajalliset voimavarat on allokoitava eli kohdennettava sinne, missä ne tuottavat eniten hyvinvointia ja ne on käytettävä mahdollisimman tuloksellisesti. Mittaamalla tuloksellisuutta, saadaan käsitystä kunnan reaali-prosessin teknisestä ja allokatiivisesta tehokkuudesta (Meklin & Vakkuri 2011: 284-285; Meklin 1999: 16; Meklin ym. 2009: 188).

Kuntien tuloksellisuuden mittarit ovat jaettavissa kolmeen osaan, jotka ovat taloudellisuus (*economy*), tuottavuus (*efficiency*) ja vaikuttavuus (*effectiveness*). Taloudellisuudella tarkoitetaan sitä, että saadaan määrättyllä kustannuksella tuotettua mahdollisimman paljon suoritteita mahdollisimman pienin kustannuksin. Taloudellisuuden mittarissa kustannukset jaetaan suoritteilla (kustannukset/suoritteet). Tuottavuudella puolestaan tarkoitetaan suoritteiden ja tuotannontekijöiden suhdetta (suoritteet/tuotannontekijät). Taloudellisuus ja tuottavuus ovat läheisiä käsitteitä ja niillä viitataan kunnan tekniseen tehokkuuteen. Vaikuttavuudella puolestaan viitataan allokatiiviseen tehokkuuteen, jolla tarkoitetaan suoritteen ja kuntalaisen tarpeen välistä suhdetta. Toisin sanoen se tarkoittaa tavoitteiden saavuttamisen astetta, suoritteiden vaikutusta ja kunnan kykyä aikaansaada vaikutuksia (Meklin 1999: 16-17; Meklin ym. 2009: 189-191).

Talouden tasapaino

Rahaproessin osalta kuntalaki (410/2015: 110 §) edellyttää, että kunnan talous on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Näin ollen kunnan tulee huolehtia tulorahoituksen riittävytydestä, maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden säilyttämisestä sekä toiminnan ja hankkeiden realistisuudesta suhteessa käytettäviin voimavaroihin. Lisäksi kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit eivät saa ylittää kunnan voimavaroja. Nämä riskit voivat liittyä lainantakauksiin ja vakuuksiin yhteisöille, joihin kunnalla ei ole määräysvaltaa. Jotta tähän päästäisiin, kunnan tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Kun kunnan talous on tasapainossa, myös rahoitusperiaate toteutuu eli kunnalla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen ja niiden järjestäminen on turvattu (Harjula & Prättälä 2015: 737; Matikainen 2016: 12; Meklin 1999: 15-16).

Tasapainovaatimus ei kuitenkaan edellytä muodollista tulojen ja menojen tasapainoa vuotuisella tasolla, sillä kunta voi tehdä alijäämää, jos kunnan taseessa on kertynyt ylijäämää. Alijäämä ei kuitenkaan saa tällöin olla suurempi, kuin kertynyt ylijäämä. Mikäli kunnan tilinpäätöksen taseessa on kertynyt alijäämää, sitä koskee alijäämän kattamisvelvollisuus, jolloin se on katettava seuraavien neljän vuoden aikana. Kunnan on laadittava alijäämän kattamiskaudeksi taloussuunnitelma, jossa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä saadaan katettua kyseisenä aikana. Yksilöityjen toimenpiteiden hyväksymättä jättäminen on lainvastaisena kumottavissa. Jos kertynyt alijäämä

katetaan tätä lyhyemmässä ajassa, niin alijäämän kattamiskausi päättyy. Mikäli kunnan tilinpäätöksessä on myöhemmin kertynyttä alijäämää, se aloittaa taas uuden kattamiskauden ja toimenpiteiden laatimisvelvollisuuden (Harjula & Prättälä 2015: 737, 739-740; Myllyntaus 2011: 15).

Jos kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää, niin myös toimintakertomuksessa kunnanhallituksen on esitettävä selvitys ja kunnan tarkastuslautakunnan on arvioitava, kuinka talouden tasapainotus on tilikaudella toteutunut ja onko voimassa oleva tasapainotussuunnitelma riittävä tasapainotukseen (Kuntalaki 410/2015: 115 §, 121 §). Kunnan tilintarkastaja myös arvioi alijäämän kattamisvelvoitteen toteutumista. Jos kunta on toiminut lain tai valtuuston päätösten vastaisesti talouden tasapainotusasioissa, niin tilintarkastajan on harkittava muistutuksen antamista tilintarkastuskertomuksessa (Harjula & Prättälä 2015: 740, 815). Kunnan kertynyt alijäämä voi johtaa myös uuteen kriisikuntamenettelyyn, mikäli kunta ei ole saanut katettua sitä siirtymäsäännökset huomioiden määräajan kuluessa (Kuntalaki 410/2015: 118 §, 148 §).

Muuttuva toimintaympäristö

Kuntalain (410/2015: 1 §, 8§) mukaan kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueellista elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla joko itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Näin ollen kunnan toiminta ja talous ovat hyvin pitkälle riippuvaisia väestöstä ja elinkeinoelämästä, jotka muuttuessaan aiheuttavat myös mittavia haasteita kunnalle. Myös lainsäädäntö ja valtion reformit haastavat osaltaan kunnan sopeutumiskykyä esimerkiksi käynnissä olevan sote- ja maakuntauudistuksen myötä, jolla on merkittäviä vaikutuksia kunnan toimintaan ja talouteen (Meklin 1999: 19; Valtiovarainministeriö 2011: 48; Alueuudistus).

Väestön muutosten osalta kunnan asukasmäärä voi vähentyä kuolleisuuden, vähäisen syntyvyyden tai toiselle paikkakunnalle muuton vuoksi. Myös ikärakenteessa ja työllisyydessä voi tapahtua muutoksia. Väestöön kohdistuvat muutokset vaikuttavat kunnan tulorakenteeseen sekä palveluntarpeeseen ja näin ollen myös menorakenteeseen. Mikäli työttömyyttä on paljon ja väestö vähenee, niin kunnan verotuspohja pienenee, jolloin myös tulot myös pienenevät. Ikärakenteen muutoksen myötä palveluntarpeet voivat kasvaa, jolloin myös kunnan menot kasvavat. Mikäli kunnassa on vähenevissä määrin väestöä, se luo haasteita kunnan elinvoimaisuuden ylläpitämiselle ja kunnan kasvulle, joka osaltaan vaikuttaa kunnan elinkeinoelämään. Mikäli elinvoimaisuus ja elinkeinoelämä alkavat vähentyä kunnassa, se voi taas vaikuttaa väestöön eli työttömyys voi kasvaa, väestö edelleen vähentyä ja

ikärakenteeltaan vanhimmat ihmiset jäävät kuntaan, joilla on suuri palveluntarve. Tällöin noidankehä on valmis ja kunta voi joutua kriisiytymisen polulle (Valtiovarainministeriö 2011: 48).

Jotta kunta ei joutuisi kriisiytymisen polulle, sen täytyy vastata aktiivisesti toimintaympäristön tuomiin haasteisiin ja kehittämistarpeisiin. Tämä edellyttää kunnilta myös kehittämiskykyä, joka puolestaan on riippuvainen käytettävissä olevista voimavaroista. Mikäli voimavaroja ei ole omasta takaa riittävästi, kunta voi joutua rahoittamaan toimintaansa velalla ja tämä voi pahimmassa tapauksessa johtaa velkakierteeseen, jolloin ollaan taas kriisiytymisen polulla. Toimintaympäristön muutokset koettelevat monella tapaa kunnan talouden tasapainoa, jolloin toiminnan tuloksellisuuden rooli kasvaa tasapainon ylläpitäjänä (Meklin 1999: 19).

2.3. Kunnan laskentatoimi mittaamisen lähtökohtana

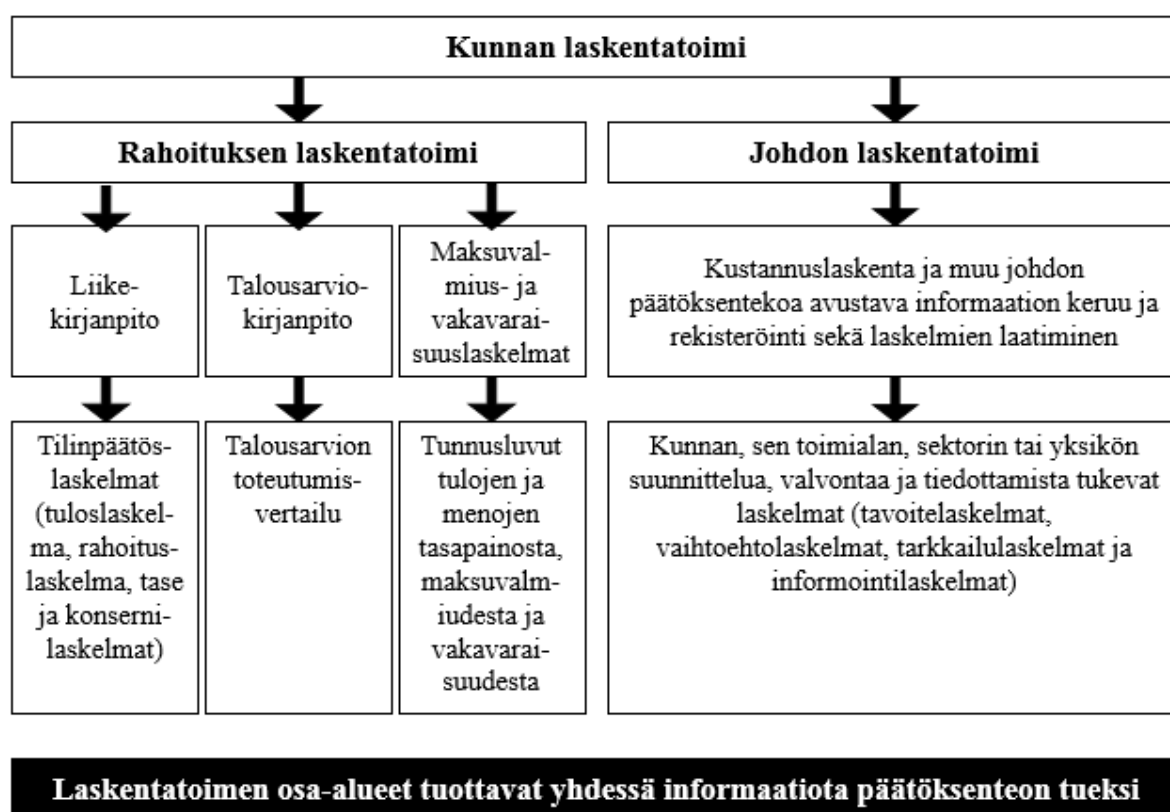
2.3.1. Laskentatoimen jakautuminen

Laskentatoimen avulla tuotetaan tietoa menneestä, nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Laskentatoimen perusideana on kerätä systemaattisesti tietoa ja rekisteröidä se eri käyttötarkoituksia varten. Laskentatoimi voidaan jakaa kahteen osaan, joilla on erilaiset käyttötarkoitukset. Jako tehdään rahoituksen laskentatoimeen (*financial accounting*) ja johdon laskentatoimeen (*management accounting*). Laskentatoimen jakautumista kunnassa havainnollistaa seuraavalla sivulla oleva kuvio 3 (Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001: 6, 15).

Rahoituksen laskentatoimen tarkoituksena on kuvata toiminnan rahaprosessia liikekirjanpidon avulla. Kunnissa rahoituksen laskentatoimeen voidaan lukea liikekirjanpidon lisäksi talousarviokirjanpito ja maksuvalmius- ja vakavaraisuuslaskelmat. Päädokumenttina toimii tilinpäätös, joka sisältää tuloslaskelman, rahoituslaskelman, taseen, niiden liitetiedot ja konsernitilinpäätöksen sekä talousarvion toteutumisvertailun ja toimintakertomuksen. Maksuvalmius- ja vakavaraisuuslaskelmat käsittävät eri laskelmien pohjalta laaditut tunnusluvut. Rahoituksen laskentatoimi luo perustan myös osalle johdon laskentatoimea (Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001: 15; Neilimo & Uusi-Rauva 2005: 13; Harjula & Prättälä 2015: 761-763).

Johdon laskentatoimen tarkoituksena puolestaan on kerätyn tiedon hyödyntäminen, joka palvelee niin strategista kuin operatiivista päätöksentekoa. Johdon laskentatoimen tuottamat laskelmat voivat olla suunnittelua, valvontaa ja tiedottamista avustavia laskelmia. Suunnittelulaskelmien tarkoituksena on

avustaa kunnan toiminnan suunnittelua, johon kuuluu tavoitteiden asettelu sekä toimintavaihtoehtojen luominen ja niiden vertailu. Tavoitteiden asettelussa käytetään apuna tavoitelaskelmia, kuten talousarviota ja -suunnitelmaa sekä vaihtoehtolaskelmia toimintavaihtoehtojen vertailuun, kuten investointilaskelmia. Toiminnan valvontaa varten laaditaan erilaisia tarkastuslaskelmia, kuten talousarvion toteutumisvertailu, joiden tarkoituksena on kuvata aikaansaatuja tuloksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tiedottamista avustavia laskelmia ovat informointilaskelmat, joista tilinpäätös on käytettyin. (Hallipelto & Kataja 1980: 38-41; Neilimo & Uusi-Rauva 2005: 13, 34; Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001: 15).



Kuvio 4. Kunnan laskentatoimen jakautuminen (mukailtu Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001: 16; Hallipelto & Kataja 1980: 38-41)

2.3.2. Liikekirjanpito talousprosessin kuvaajana

Vuonna 1997 kunnat alkoivat soveltamaan hallinnollisen kirjanpidon eli kameraalisen kirjanpidon sijasta kirjanpitolakia eli liikekirjanpidon periaatteita soveltuvin osin. Hallinnollisen kirjanpidon koettiin aikansa eläneeksi eikä sen katsottu vastaavan enää kunnan laskentatoimelle ja kirjanpidolle asetettuihin vaatimuksiin tai informaatiotarpeisiin. Uudistuksen myötä voitiin yhtenäistää ja selkeyt-

tää kirjanpidon käytäntöjä kunnissa ja saada tietoa tulo- ja menojen riittävyydestä. Samalla myös kuntien taloustietojen vertailukelpoisuutta parannettiin (Harjula & Prättälä 2012: 575-576; Sinervo 2011: 107-109, 174).

Kuntien nykyisestä kirjanpito- ja tilinpidon velvollisuudesta säädetään kuntalain taloutta koskevissa säännöksissä, mutta se ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä, vaan niissä noudatetaan kirjanpitolakia soveltuvin osin. Kuntalain ja kirjanpitolain tilinpäätöstä, toimintakertomusta ja tilikauden tuloksen käsittelyä koskevien säännösten soveltamisesta kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa erikseen ohjeita ja lausuntoja, jossa huomioidaan kunnan erityispiirteet. Kuntien tulee kirjanpito- ja tilinpidon velvollisina noudattaa hyvää kirjanpito- ja tilinpidon tapaa, joista kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamat kannanotot ovat tärkein lähde. (Kuntalaki 410/2015: 112 §; Leppänen 2001: 7; Harjula & Prättälä 2012: 578).

Kunnan kirjanpitoon rekisteröidään rahaprosessin tapahtumat eli liiketapahtumat sekä sisäiset tapahtumat. Kirjanpitolain mukaisella kirjanpidolla katsotaan olevan kolme tehtävää, jotka ovat erillään: pitotehtävä, tuloksenlaskentatehtävä ja hyväksikäyttötehtävä. Erilläänpitotehtävän eli rekisteröinti- ja tilinpidon tehtävän avulla kunnan rahaprosessin liiketapahtumat eli tulot, menot, omaisuus ja velat kirjataan rekisteriin, jolloin ne saadaan pidettyä erillään. Liiketapahtumat kirjataan tulo- ja meno-periaatteen mukaisesti joko maksuperusteisesti (kun tulo tai meno näkyy kassassa) tai suoriteperusteisesti (kun tuotannon tekijä vastaanotetaan tai suorite luovutetaan). (Leppänen 2001: 7-9; Hallipelto 1995: 21-22).

Kirjanpidon tuloksenlaskentatehtävää toteutetaan laatimalla kirjanpidon pohjalta tilinpäätös, eli lasketaan tulojen ja menojen erotuksena tilikauden tulos. Tuloksenlaskentatehtävä on kunnissa kuitenkin vähäisemmällä merkityksellä kuin yrityksissä, koska kunnat eivät tavoittele voittoa. Tilinpäätöstä käsitellään enemmän seuraavassa kappaleessa. Hyväksikäyttötehtävän avulla kirjanpidon tietorekisteriä voidaan hyödyntää johdon laskentatoimissa, kuten talousarvion seurantaan ja sen toteutumisvertailuun sekä kustannuslaskentaan. Näiden avulla voidaan suunnitella, ohjata ja tarkkailla talousprosessia ja sen myötä reaali-prosessia (Leppänen 2001: 7-9; Hallipelto 1995: 35).

2.3.3. Liikekirjanpidosta tilinpäätökseen

Tilinpäätös laaditaan kirjanpidon pohjalta tilikaudelta ja kunnan tilikautena on aina kalenterivuosi. Tilinpäätös sisältää tuloslaskelman, rahoituslaskelman, taseen, niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomuksen. Jos kunnalla on määräysvalta toisessa kirjanpito- ja tilinpidon velvollisessa, tulee tilinpäätökseen laatia konsernitilinpäätös liitteineen. Tilinpäätöksestä tehdään tase-kirja,

joka sisältää tilinpäätöksen lisäksi eriytetyt tilinpäätökset, allekirjoitukset ja tilinpäätösmerkinnät sekä luettelot kirjanpitolukujen ja tosittien lajeista ja selvitys kirjanpidon säilytyksestä. Lisäksi tilinpäätöksestä laaditaan varmentavat asiakirjat eli tase-erittelyt ja liitetietojen erittelyt täydentämään tasekirjaa. Lopuksi tilinpäätöksestä annetaan tarkastusasiakirjat eli tilintarkastajan tilintarkastuskertomus ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 13, Leppänen 2001: 109; Kuntalaki 410/2015: 113 §; Harjula & Prättälä 2015: 761-762).

Kirjanpitolain (1336/1997: 3:2 §) ja kuntalain (410/2015: 113 §) mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta ja tätä varten liitetiedoissa on esitettävä tarpeelliset lisätiedot. Kirjanpitolaissa korostetaan vielä tietojen antamista olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Olennaisuusperiaate on yleinen tilinpäätösperiaate, joka tarkoittaa tiedon olennaisuutta. Tieto on yksin tai kokonaisuutena olennainen, jos sen pois jättäminen tai virheellinen esittäminen voi vaikuttaa tilinpäätöksen perusteella tehtäviin taloudellisiin päätöksiin. Lisäksi tilinpäätöksen laatimisessa on noudatettava yleisiä tilinpäätösperiaatteita. Näitä ovat oletus toiminnan jatkuvuudesta, johdonmukaisuus menettelytavoissa tilikaudesta toiseen, sisältöpainotteisuus, varovaisuuden periaate, tasejatkuvuuden periaate, suoriteperusteisuus, erillisarvostusta koskeva periaate sekä selvitys yleisistä tilinpäätösperiaatteista poikkeaminen, jos se perustuu lakiin tai lain nojalla annettuun muuhun säännökseen tai määräykseen (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 7-10, Leppänen 2001: 21-24).

Tilinpäätöksen tuloslaskelma kuvastaa kunnan tai kuntakonsernin tilikauden tuloksen muodostumista. Tuloslaskelmassa esitetään tilikauden tulot ja menot eriteltyinä tulo- ja menolajeittain. Tarkoituksena on osoittaa, riittääkö tuottoina kertynyt tulorahoitus palveluiden tuottamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseen. Tilikauden tuloslaskelmasta on esitettävä edellisen tilikauden vastaava tuloslaskelma vertailutietona. Jos erittelyä tai erien sisältöä on muutettu, niin vertailutietoa on muutettava mahdollisuuksien mukaan vastaavasti. Tuloslaskelmasta lasketaan yleisesti tunnuslukuina toimintatuottojen prosenttiosuus toimintakuluista, vuosikatteen prosenttiosuus poistoista ja vuosikatteen asukaskohtaisen euromäärä sekä esitetään asukasmäärän näiden yhteydessä (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 22, 63-64, Leppänen 2001: 111,113-114; Harjula & Prättälä 2015: 763).

Rahoituslaskelmaan kootaan kunnan tai kuntakonsernin rahan lähteet ja rahan käytöt tilikauden aikana. Se on kassavirtalaskelma, joka osoittaa varsinaisen toiminnan, investoinnin ja rahoitustoiminnan muutoksien vaikutukset kunnan kassavaroihin. Lisäksi se osoittaa rahoitustarpeen, jonka kunta joutuu kattamaan lainanotolla tai vähentämällä rahoitus- tai vaihto-omaisuuteen sitoutuneita varoja. Rahoituslaskelma on keskeinen osa kunnan tilipääöstä, sillä se täydentää tulolaskelman, taseen ja

muiden liitetietojen antamaa kuvaa kokoamalla kaikki rahan liikkeet yhteen. Rahoituslaskelmasta lasketaan tunnuslukuina toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta euroissa, investointien tulorahoitusprosentti, lainanhoitokate ja kassan riittävyys päivissä sekä esitetään asukasmäärän näiden yhteydessä (Leppänen 2001: 111, 136; Harjula & Prättälä 2015: 763; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 22, 2).

Tase osoittaa kunnan tai kuntakonsernin omaisuus- ja pääomaerät sekä taloudellisen aseman tilikauden päättymishetkellä. Tase jaetaan vastaaviin ja vastattaviin, jossa vastaavat osoittaa kunnan omaisuutta, kuten aineettomia ja aineellisia hyödykkeitä, sijoituksia, vaihto-omaisuutta, lyhyt ja pitkäkestoisia saamisia, rahoitusarvopapereita sekä rahoja ja pankkisaatavia sekä vastattavat osoittaa sen, millä omaisuus on rahoitettu. Tänne kuuluvat muun muassa oma pääoma (kuten kertynyt yli- tai alijäämä, tilikauden tulos), poistoero ja vapaaehtoiset varaukset, pakolliset varaukset sekä lyhyt ja pitkäaikainen vieraspääoma (kuten lainat, ennakot, ostovelat ja siirtovelat). Tilikauden tuloslaskelmasta, niin taseestakin on esitettävä edellisen tilikauden vastaava tuloslaskelma vertailutietona. Jos erittelyä tai erien sisältöä on muutettu, niin vertailutietoa on muutettava mahdollisuuksien mukaan vastaavasti. Taseesta lasketaan tunnuslukuina omavaraisuusaste, suhteellinen velkaantuneisuusprosentti, kertynyt yli- tai alijäämä ja sen asukaskohtainen euromäärä, lainakanta vuoden viimeisenä päivänä ja sen asukaskohtainen euromäärä ja lainasaamisten määrä sekä esitetään asukasmäärän näiden yhteydessä (Leppänen 2001: 123; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 28).

Tilinpäätöksen liitetiedot ovat pakollinen osa tilinpäätöstä. Ne täydentävät tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen antamaa tilinpäätösinformaatiota sekä niissä voidaan ilmoittaa sellaisia lisätietoja, jotka ovat tarpeen oikean ja riittävän kuvan saamiseksi. Liitetietoina on esitettävä tilinpäätöksen laatimista ja esittämistapaa, tuloslaskelmaa, taseen vastaavia ja vastattavia, vakuuksia, vastuusitoumuksia, taseen ulkopuolisia järjestelyjä, henkilöstöstä, tilintarkastajan palkkioita sekä intressitapahtumia koskevat tiedot. Tarkemmista liitetiedoista kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen (Leppänen 2001: 149-154; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2016: 4).

konsernitilinpäätös tulee liittää tilinpäätökseen, mikäli kunta muodostaa tytäryhteisöineen kuntakonsernin. Kun kunnalla on määräysvalta vähintään yhdessä juridisesti itsenäisessä yhteisössä, se katsotaan kunnan tytäryhteisöksi ja kunta tytäryhteisöineen muodostavat kuntakonsernin eli taloudellisen kokonaisuuden. Kuntakonserniin kuuluvat myös ne yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Kunnalla katsotaan olevan määräysvalta yhteisössä, jos kunnalla on yli puolet yhteisön osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä, kunnalla on oikeus nimittää tai erottaa enem-

mistö yhteisön hallituksesta tai kunta muuten käyttää tosiasiallista määräysvaltaa yhteisössä. Jos kunnalla ei ole tytäryhteisöjä, mutta on jäsenenä esimerkiksi kuntayhtymässä, tulee tilinpäätökseen sisällyttää vastaavat tiedot. Tällöin ei kuitenkaan ole kyse kuntakonsernista. Konsernitilinpäätös sisältää konserniyhteisöjen tuloslaskelmien, rahoituslaskelmien, taseiden ja niiden liitetietojen yhdistelmän. Konsernitilinpäätös laaditaan samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös eli 31.12. (Kuntalaki 410/2015: 6§, 114 §; Kirjanpitolaki 1336/1997: 1: 5§; Harjula & Prättälä 2015: 156-159, 767-768; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2015: 7).

Konsernitilinpäätöksessä yhteisöjen erät yhdistellään rivi-riviltä- periaatteen mukaisesti ja sen laadinnassa noudatetaan samoja laadinta periaatteita. Konsernitilinpäätöksen tulos ja taloudellinen asema tulee esittää niin, kuin konserniyhteisöt olisivat yksi kirjanpitovelvollinen. Tällöin konserniyhteisöjen väliset eli sisäiset liiketapahtumat tulee eliminoida. Näitä voivat olla sisäiset tuotot ja kulut, sisäinen voitonjako, keskinäiset saamiset ja velat sekä katteet. Myös konsernin sisäinen tytäryhteisön osakkeiden tai osuuksien hankintameno tulee eliminoida ja vähemmistöosuudet erotettava konsernin omasta pääomasta sekä arvonnkorotukset tai -alennukset peruutetaan. Lisäksi suunnitelmanmukaiset poistot tulee oikaista sekä poistoero ja vapaaehtoiset varaukset puretaan kertyneeseen yli- tai alijäämään ja laskennallisiin verovelkoihin. Näin ollen yksikään kerä ei ole tilinpäätöksessä kah- teen tai useampaan kertaan (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2015: 15-23).

Talousarvion toteutumisvertailussa seurataan toiminnallisten tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden toteutumista eli käyttötalouden, tuloslaskelmaosan, investointiosan sekä rahoitusosan toteutumisista. Lisäksi siitä on käytävä ilmi, onko menot rahoitettu talousarviossa määrätyllä tavalla ja tulot toteutuneet arvioidun suuruisina sekä selvitettävä merkittävien poikkeamine syy. Talousarvion toteutumisvertailu on rakenteeltaan samanlainen kuin talousarvio ja se laaditaan samalla tarkkuudella kuin valtuusto on hyväksynyt tavoitteen, määrärahan tai tuloarvion tehtävälle, hankkeelle tai muulle menotai tuloerälle. Toteutumisvertailu koostuu alkuperäisestä talousarviosta, talousarviomuutoksista, muutetusta talousarviosta ja toteutumasta sekä muutetun talousarvion ja toteutuman poikkeamista. Tilinpäätöslaskelmista poiketen talousarvio ja sen toteutumisvertailu sisältävät kunnan sisäisiä tuloja ja menoja (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 46; Leppänen 2001: 187).

Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä ja täydentää osaltaan tilinpäätöksestä saatavaa oikeaa ja riittävää kuvaa toiminnasta ja taloudellisesta asemasta. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston hyväksymien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa, annettava tietoja, jotka eivät selviä tilinpäätöslaskelmista sekä esitettävä tieto tilikauden tuloksen käsittelystä. Lisäksi toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys kattamattoman tasapainotuksen

toteutumisesta tilikaudella ja taloussuunnitelman riittävydestä sen kattamiseksi sekä muista olennaisista tapahtumista toiminnassa ja taloudessa. Tämä osa sisältää muun muassa kunnanjohtajan tai pormestarin näkemyksen kunnan toiminnan ja talouden kehityksestä päättyneeltä tilikaudelta, kunnan hallinnossa tapahtuneet olennaiset asiat, yleinen ja oman alueen taloudellinen kehitys, olennaiset muutokset toiminnassa ja taloudessa sekä arvio todennäköisestä kehityksestä, arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista (Kuntalaki 410/2015: 115 §; Harjula & Prättälä 2015: 770-771; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 15-21).

2.4. Kunnan tilinpäätöksen tunnusluvut talouden mittareina

2.4.1. Tulojen ja menojen tasapainoa kuvaavat tunnusluvut

Kunnan taloutta koskee tasapainovelvoite, eli kunnan tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Toisin sanoen kunnan tulorahoituksen tulee olla riittävää. Tulorahoituksen on riitettävä juoksevan toiminnan rahoituksen lisäksi myös muun muassa investointien rahoittamiseen. Tulorahoituksen riittävyyden keskeinen mittari on kunnan vuosikate, joka osoittaa, kuinka paljon juoksevien menojen jälkeen tulorahoituksesta on jäljellä investointeihin, lainanlyhennyksiin ja pääoman vahvistamiseen. Vertailtaessa kunnan talouden tasapainoa ja liikkumavaraa muihin kuntiin, tulee huomioida myös kuntalaisiin kohdistuva verorasite (Meklin 2001:143-144; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 22-23).

Uudessa ja vanhassa kriisikuntamenettelyssä tulorahoituksen riittävyyden mittareina käytetään kunnan ja kuntakonserni osalta vuosikatetta asukasta kohden ja kertynyttä yli- tai alijäämää asukasta kohden. Lisäksi tarkastellaan tulorahoituksen riittävyyden aiheuttamaa rasieta kunnan asukkaille käyttämällä tuloveroprosenttia yhtenä mittarina, jota käsitellään tarkemmin muissa tunnusluvuissa. Seuraavaksi tarkastellaan yleisesti tulorahoituksen riittävyyden mittareita, joita ovat toimintatuottojen osuus toimintakuluista, vuosikatteen osuus poistoista, vuosikate asukasta kohden sekä investointien tulorahoitus, lainanhoitokate sekä lopuksi kertynyt yli- tai alijäämä.

Toimintatuottojen osuus toimintakuluista

Toimintatuotot, valmistus omaan käyttöön ja toimintakulut ovat kunnan tuloslaskelman ensimmäisiä eriä, joiden tuloksena saadaan toimintakate. Toimintatuotot pitävät sisällään myyntituotot (kuten tulot liiketoiminnan myytävistä tavaroista ja palveluista, esimerkiksi vesi ja jätehuolto), maksutuotot (kuten asiakasmaksut ja muut tavaroista ja palveluista saatavat maksut, esimerkiksi terveyskeskus- tai pysäköintimaksut), tuet ja avustukset (esimerkiksi työllistymistuki tai EU-tuki) sekä muut toimintatuotot (esimerkiksi vuokratuotot ja pysäköintivirhemaksut). Toimintakulut puolestaan pitävät sisällään henkilöstökulut (kuten palkat ja henkilösivukulut), palvelujen ostot (muilta ostetut palvelut), aiheet, tarvikkeet ja tavarat (vaihto-omaisuus), avustukset (kotitalouksille ja yhteisöille myönnettyt tuet ja avustukset) sekä muut toimintakulut (esimerkiksi vuokratulot, kiinteistövero ja luottotappiot) (Leppänen 2001: 115-120,156).

Toimintatuottojen osuus toimintakuluista prosentteina kuvastaa kunnan maksurahoituksen riittävyyttä toimintakulujen kattamiseen. Mittarissa kunnan toimintatuotot jaetaan toimintakuluilla, josta on vähennetty valmistus omaan käyttöön. Kuntakonsernissa toimintatuottojen osuus toimintakuluista poikkeaa sillä, ettei ole valmistusta omaan käyttöön. Tällöin sitä ei myöskään vähennetä toimintakuluista. Mittarin laskentasäännöt ovat siis seuraavat:

Kunta: $100 * \text{Toimintatuotot} / (\text{Toimintakulut} - \text{Valmistus omaan käyttöön})$

Kuntakonserni: $100 * \text{Toimintatuotot} / \text{Toimintakulut}$

Kunnan ja kuntakonsernin tunnusluvun tulkinta on kuitenkin sama. Toimintatuottojen osuuteen toimintakuluista ei ole annettu kaikkia kuntia koskevaa tavoitearvoa, jolle tunnusluvun tulisi sijoittua. Tunnusluvun arvoon vaikuttaa kuntakohtaiset erot, kuten kunnan koko, toimintojen yhtiöittäminen, liikelaitostaminen ja oppilaitosten ylläpitäminen. Tunnusluku myös kertoo, kuinka suuri osuus toiminnasta jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla (Kirjanpitolaikunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 22-23).

Vuosikate ja sen tunnusluvut

Vuosikate on tuloslaskelman välimerkki toimintakatteen jälkeen, joka on keskeinen tunnusluku osoittamaan tulo- ja rahoituksen riittävyyttä investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Vuosikate saadaan, kun toimintakatteeseen lisätään verotulot, valtionosuudet sekä rahoitustuotot ja -kulut. Vuosikatteen katsotaan olevan riittävä, jos se on poistojen ja arvonalentumisen sekä korvausinvestointien

suuruinen. Negatiivinen vuosikate kertoo kunnan tai kuntakonsernin tulorahoituksen olevan heikko, jolloin kunta joutuu ottamaan niin sanottua syömävelkaa. Vuosikatteesta voidaan laskea kaksi tunnuslukua, jotka ovat vuosikatteen osuus poistoista ja vuosikate asukasta kohden. Lisäksi vuosikatetta käytetään investointien tulorahoituksen ja lainanhoitokatteiden laskennassa (Kirjanpitolausautokunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 22-24, 35; Helin 2007a: 4; Meklin 1998b: 62).

Vuosikatteen osuus poistoista on vakiintunut mittari, kun verrataan vuosikatteen riittävyyttä poistoihin ja arvonalentumisiin. Kunnassa vuosikate jaetaan poistoilla ja arvonalentumisilla sekä esitetään prosentteina. Kuntakonsernissa vuosikate jaetaan myös poistoilla ja arvonalentumisilla, mutta erä pitää sisällään myös tilikauden yli- ja alipariarvot, jotka jäävät mittauksen ulkopuolelle. Mittarin laskentasäännöt ovat siis seuraavat:

Kunta: $100 * \text{Vuosikate} / \text{Poistot ja arvonalentumiset}$

Kuntakonserni: $100 * \text{Vuosikate} / (\text{Suunnitelman mukaiset poistot} + \text{Arvonalentumiset})$

Kunnan ja kuntakonsernin tunnusluvun tulkinta on kuitenkin sama. Tunnusluvun arvon tulisi olla 100 %, jolloin vuosikate on vähennettävien poistojen ja arvonalentumisien suuruinen. Tällöin voidaan pitää kunnan tulorahoitusta riittävänä. Jos tunnusluvun arvo on yli 100 %, tulorahoitus on ylijäämäinen ja alijäämäinen, jos arvo on alle 100 %. Tunnusluvun tulkinnassa tulee kuitenkin huomioida investointitaso. Mittari on luotettava, jos kunnan investointitaso vastaa kunnan keskimääräistä vuotuista investointitasoa. Investointitaso määritellään kunnan voimassa olevassa investointisuunnitelmasta, jossa aikajänne on riittävän pitkä osoittamaan keskimääräisen investointitason. Kunnan tulee antaa selvitys liitetiedoissa, mikäli suunnitelman mukaisten poistojen ja keskimääräisten poistonalaisten investointien määrät poikkeavat olennaisesti toisistaan. Olennaisena poikkeamana voidaan pitää 10 %:n tai sitä suurempaa erotusta (Kirjanpitolausautokunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 23, 37; Helin 2007a: 4).

Vuosikate asukasta kohden on yleisesti käytetty mittari erityisesti silloin, kun kunnan talouden tasapainoa ja liikkumavaraa verrataan muihin kuntiin. Kunnassa ja kuntakonsernissa vuosikate jaetaan tilikauden lopussa olevalla asukasmäärällä. Mittarin laskentasääntö on seuraava:

Kunta ja kuntakonserni: $\text{Vuosikate} / \text{Asukasmäärä } 31.12.$

Samoin kuin toimintatuottojen osuudesta toimintakuluihin, asukaskohtaisesta vuosikatteesta ei ole annettu kaikkia kuntia tai kuntakonsernia koskevaa tavoitearvoa, johon tunnusluvun tulisi sijoittua, koska sen määrittämistä hankaloittaa kuntakohtaiset eroavaisuudet. Tavoitearvo voidaan kuitenkin laskea kuntakohtaisesti, joka saadaan jakamalla keskimääräinen investointitaso samalla asukasmäärällä (Kirjanpitolausautokunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 23-24, 37).

Investointien tulorahoitus

Investointien tulorahoitus on rahoituslaskelman mittari, joka kertoo juoksevien menojen jälkeen jäävän tulorahoituksen eli vuosikatteen osuuden investointien omahankintamenosta. Kuntien ja kuntakonsernin mittarissa vuosikate jaetaan investointien omahankintamenolla ja muutetaan prosenteiksi. Investointien omahankintameno saadaan, kun rahoituslaskelman investointimenoista vähennetään rahoitusosuudet investointeihin. Mittarin laskentasääntö on seuraava:

$$\text{Kunta ja kuntakonserni: } 100 * \text{Vuosikate} / \text{Investointien omahankintameno}$$

Kunnissa ja kuntakonserneissa tunnusluvun tulkinta on sama. Mikäli tunnusluku on pienempi kuin sata, tulorahoitus ei riitä investointien rahoittamiseen. Kun tunnusluvun vähentää sadasta, saadaan pääomarahoituksen prosenttiosuus investointien omahankintamenosta. Toisin sanoen kuinka suuri osa investoinnin omahankintamenosta on rahoitettu pysyvien vastaavien hyödykkeiden myyntivoitolla, lainalla tai rahavaroilla (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 26, 39).

Lainanhoitokate

Lainanhoitokate on rahoituslaskelman mittari, joka kertoo tulorahoituksen riittävydestä juoksevien kulujen jälkeen vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Kuntien ja kuntakonsernin mittarissa vuosikatteeseen lisätään korkokulut, jotka jaetaan lainanlyhennyksillä, johon on myös lisätty korkokulut. Mittarin laskentasääntö on seuraava:

$$\text{Kunta ja kuntakonserni: } (\text{Vuositykate} + \text{Korkokulut}) / (\text{Korkokulut} + \text{Lainanlyhennykset})$$

Mittarin laskennassa on huomioitava kertalyhenteiset lainat, jos niiden osuus lainakannasta enemmän kuin 20 %. Tällöin lyhennysten määräksi otetaan laskennallinen vuosilyhenne, joka saadaan jakamalla lainakanta 31.12. kahdeksalla. Kunnassa ja kuntakonsernissa tunnusluvun tulkinta on sama. Tulorahoituksen katsotaan riittävän lainojen hoitoon, jos tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi. Lainanhoitokyky on hyvä, jos tunnusluvun arvo on yli 2. Tunnusluvun arvon ollessa 1-2, lainanhoitokyky on tyydyttävä eli toisin sanoen riittävä. Jos tunnusluvun arvo on alle 1, tulorahoitus on heikko ja kunta tai kuntakonserni joutuu rahoittamaan lainanhoitokulut myymällä omaisuuttaan, maksamalla rahavaroista tai ottamalla lisää lainaa (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 26, 39).

Kertynyt yli- ja alijäämä sekä sen asukaskohtainen euromäärä

Kertynyt yli- tai alijäämä on taseen vastattavaa puolen erä, joka kertoo kunnan ja kuntakonsernin edellisten tilikausien ja päättyneen tilikauden ylijäämän tai alijäämän yhteismäärän. Kertynyttä yli- tai alijäämää tarkastellaan vakiintuneesti myös asukasta kohden, jolloin kertynyt yli- tai alijäämä jaetaan asukasmäärällä. Tämä helpottaa arvojen vertailtavuutta keskenään kunnissa ja kuntakonserneissa. Mittareiden laskentasäännöt ovat kunnassa ja kuntakonserneissa seuraavat:

Kunta ja kuntakonserni: Edellisten tilikausien yli- tai alijäämä + Tilikauden yli- tai alijäämä

Kunta ja kuntakonserni: Kertynyt yli- tai alijäämä / Asukasmäärä 31.12.

Tavoitearvo tunnusluvulle on 0 tai ylijäämäinen, eli tulot ja menot kattavat toisensa ja talous on tasapainossa tai ylijäämäinen. Ylijäämäinen luku kuvastaa sitä, että kunnalla tai kuntakonsernilla on taloudellista liikkumavaraa ja käytettävissä olevia voimavaroja. Jos luku on alle 0 eli alijäämäinen, kunnalle tulee alijäämän kattamisvelvollisuus (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 29, 42).

2.4.2. Maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden tunnusluvut

Maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden tunnusluvut osoittavat kunnan kokonaisrahoituksen tilan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä eli toisin sanoen kunnan rahoitusaseman. Kokonaisrahoituksen hallinnan ongelmat ovat samanlaisia kuin yrityksillä, mutta niiden merkitys ja ratkaisumahdollisuudet ovat erilaiset. Maksuvalmiudella tarkoitetaan kunnan kykyä suoriutua maksuvelvoitteistaan ja nykyisin kunnan maksuvalmiutta mitataan kassan riittävyydellä. Aikaisemmin sitä kuvattiin kassan riittävyyden lisäksi myös maksuvalmiussuhteella ja liikepääomalla. Vakavaraisuus kuvastaa kunnan omavaraisuutta, rahoitusvarallisuutta ja velkaisuutta. Vakavaraisuuden mittaamiseen käytetään omavaraisuusastetta, suhteellista velkaantuneisuutta, lainakantaa sekä aikaisemmin rahoitusvarallisuuden mittaria, joka kuvasti nopeasti rahaksi muutettavien erien riittävyyttä vieraan pääoman takaisin maksuun (Meklin 2001: 144; Meklin 1999: 17-18; Leppänen 2001: 158).

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä vakavaraisuuden mittareina käytettiin kunnan omavaraisuusastetta, kunnan suhteellista velkaantuneisuutta sekä kunnan lainakantaa asukasta kohden. Uudessa kriisikuntamenettelyssä puolestaan kuntakonsernin suhteellista velkaantuneisuutta ja kuntakonsernin lai-

nakantaa asukasta kohden, jolloin omavaraisuusaste vakavaraisuuden mittarina jäi pois. Kummassakaan kriisikuntamenettelyssä ei mitata kunnan maksuvalmiutta. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden mittareita eli kassan riittävyyttä, omavaraisuusastetta, suhteellista velkaantuneisuutta ja lainakantaa.

Kassan riittävyys

Kassan riittävyys on rahoituslaskelmassa esitettävä lyhytaikaisen maksuvalmiuden mittari, joka osoittaa kassan riittävyyttä päivissä. Mittarissa lasketaan, kuinka monen päivän kassasta maksut voidaan kattaa rahavaroilla. Rahavarat koostuvat rahoitusarvopapereista sekä rahoista ja pankkisaatavista. Kassasta maksut sisältävät tuloslaskelman ja rahoituslaskelman eriä, jotka kuvastavat rahan käytön yhteismäärää tilikaudella. Tuloslaskelman erät ovat toimintakulut, joista on vähennetty valmistus omaan käyttöön, korkokulut ja muut rahoituskulut. Rahoituslaskelman erät ovat investointimenot, antolainojen lisäys ja pitkäaikaisten lainojen vähennys eli lyhennykset. Kuntakonsernissa laskentasääntö on sillä erolla samanlainen, että toimintakuluista ei vähennetä valmistusta omaan käyttöön. Mittareiden laskentasäännöt ovat seuraava:

Kunta: $365 \text{ pv} * \text{Rahavarat } 31.12. / \text{Kassasta maksut tilikaudella (Toimintakulut – Valmistus omaan käyttöön + Korkokulut + Muut rahoituskulut + Investointimenot + Antolainojen lisäys + Pitkäaikaisten lainojen vähennys eli lyhennykset)}$

Kuntakonserni: $365 \text{ pv} * \text{Rahavarat } 31.12. / \text{Kassasta maksut tilikaudella (Toimintakulut + Korkokulut + Muut rahoituskulut + Investointimenot + Antolainasaamisten lisäykset + Pitkäaikaisten lainojen vähennys eli lyhennykset)}$

Kassan riittävyyttä voidaan tarkastella myös kuukausittaisena lukusarjana tai graafisesti. Tällöin väkertoimena on 30 pv ja rahavaroina käytetään kuukauden päiväkohtaista keskisaldoa tai valittua kuukauden määräpäiväsaldoa. Tilikauden kassasta maksujen sijaan käytetään kuukauden kassasta maksuja. Tunnusluvun tulkinta on kunnissa ja kuntakonserneissa sama, mutta tunnusluvun arvolle ei ole annettu tavoitetasoa. Kuitenkin, mitä pidemmälle ajalle rahavarat riittävät, sitä parempi on kunnan maksuvalmius lyhyellä aikavälillä (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 27, 40: Lepänen 2001: 157-158).

Omavaraisuusaste

Omavaraisuusaste on taseen vakavaraisuuden mittari, joka osoittaa alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Omavaraisuusaste näyttää oman pääoman määrän suhteessa koko taseeseen prosentteina. Kunnan omavaraisuusasteessa omaan pääomaan lisätään poistoero ja vapaaehtoiset varaukset ja jaetaan koko pääomalla eli taseen vastattavan yhteismäärällä, josta on vähennetty saadut ennakot. Kuntakonsernissa omavaraisuuden laskentasääntö on hieman erilainen kuin kunnassa, sillä omaan pääomaan lisätään poistoeron ja vapaaehtoisten varausten lisäksi vähemmistöosuus ja konsernireservi. Mittareiden laskentasäännöt ovat seuraavat:

Kunta: $100 * (\text{Oma pääoma} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot})$

Kuntakonserni: $100 * (\text{Oma pääoma} + \text{Vähemmistöosuus} + \text{Konsernireservi} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot})$

Omavaraisuusasteen tulkinta on kunnissa ja kuntakonserneissa on sama. Mitä enemmän kunnalla tai konsernilla on omaa pääomaa, sitä suurempi on saatu tunnusluku. Omavaraisuuden hyväksyttävää rajaa ei ole tarkasti määritetty, mutta hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntataloudessa keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. Mikäli saatu arvo on kunnassa tai kuntakonsernissa 50 % tai sen alle, se merkitsee suurta velkarasitetta, jota ei voida pitää hyväksyttävänä (Kirjanpitolautakunnan kunta- jaoston yleisohje 2013: 29, 41; HE 8/2006).

Suhteellinen velkaantuneisuus

Suhteellinen velkaantuneisuus on taseen mittari, joka osoittaa kuinka paljon käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Toisin sanoen se on toiminnallisen vakavaraisuuden mittari. Kunnan ja kuntakonsernin mittarissa vieraasta pääomasta vähennetään saadut ennakot ja jaetaan käyttötuloilla. Käyttötuloilla tarkoitetaan tilikauden toimintatuottoja, verotuloja ja käyttötalouden valtionosuuksia. Mittarin laskentasääntö on seuraava:

Kunta ja kuntakonserni: $100 * (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot (Tuloslaskelman toimintatuotot} + \text{Verotulot} + \text{Käyttötalouden valtionosuudet})$

Tunnusluvun arvolle on vaikea määritellä tavoitetasoa, koska tunnusluvun arvo on riippuvainen kyvystä aikaansaada käyttötuloja ja näin ollen sen tulkinta on myös rajallinen. Kuitenkin, mitä pienempi

saatu tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksuista käyttötuloilla. Jos suhteellinen velkaantuneisuus on 100 %, niin vierasta pääomaa on yhtä paljon kuin käyttötuloja, jolloin yli 100 % kuvastaa vieraan pääoman määrän olevan suurempi kuin mitä kunnalla tai kuntakonsernilla on käyttötuloja (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 29, 42; Leppiniemi & Leppiniemi 2000: 221-222).

Lainakanta ja sen määrä asukasta kohden

Lainakanta on taseen eristä laskettava tunnusluku, joka osoittaa kunnan tai kuntakonsernin korollisen vieraan pääoman yhteismäärän tilinpäätösvuoden viimeisenä päivänä. Kunnan ja kuntakonsernin lainakanta saadaan, kun vieraasta pääomasta vähennetään saadut ennakot, ostovelat, siirtovelat sekä muut velat. Näihin eriin ei merkitä kirjanpidossa korollisia lainoja, jotta lainakanta voidaan laskea suoraan taseesta. Lainakannasta lasketaan myös asukaskohtainen euromäärä, joka saadaan jakamalla lainakanta tilinpäätösvuoden viimeisen päivän mukaisella kunnan asukasmäärällä. Mittareiden laskentasäännöt ovat seuraavat:

Kunta ja kuntakonserni: Vieras pääoma – (Saadut ennakot + Ostovelat + Siirtovelat + Muut velat)

Kunta ja kuntakonserni: Lainakanta / Asukasmäärä 31.12.

Tunnusluku kuvastaa kunnan ja kuntakonsernin koko vierasta pääomaa yleisellä tasolla. Asukaskohtainen lainamäärä puolestaan helpottaa lainamäärän vertailtavuutta kuntien tai kuntakonsernien kesken. Kuntien lainakanta on ollut voimakkaassa kasvussa, mutta kunnille ei ole asetettu lainakattoa. Lainakaton asettamisessa on haasteensa, esimerkiksi se rajoittaisi kunnan taloudellista itsehallintoa ja sitä olisi helppo kiertää (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 30, 42; HE 268/2014: 80, 83; Kunnan rahatoimen hoito, 28.12.2016).

2.4.3. Muut tunnusluvut

Tuloveroprosentti

Mikäli kunnan talouden tasapaino on koetuksella, se asettaa paineita verotuksen koventamiseen, jotta tulorahoitusta saataisiin enemmän. Näin ollen tulorahoituksen riittävyyden rasietta kunnan asukaille voidaan seurata tuloveroprosentin avulla. Kuntalain mukaan (410/2015: 111 §) valtuuston tulee

viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättää kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosentista ja muista verojen perusteista. Kuntalaissa ei ole tuloveroprosenttia rajattu eli ei ole olemassa verokattoa, koska tällöin puututtaisiin kunnan taloudelliseen itsehallintoon. Kunnan tulee ilmoittaa päätetty veroprosentit Verohallinnolle viimeistään verovuotta edeltävän marraskuun 17. päivänä. Kunnallisveron eli kunnan tuloveron suorittaa luonnollinen henkilö ja kuolinpesä verotettavasta tulostaan kunnan vahvistaman tuloveroprosentin mukaan. Kunnallisveroa ei määrätä, jos verovelvollisen tulo jää alle 10 euron. Kunnan tulee tilinpäätöksessään esittää verotulot eriteltynä kunnan tuloveroon, osuuteen yhteisöveron tuotosta, kiinteistöveroon ja muihin verotuloihin. Kunnan tuloveron määräytymisen perusteista esitetään tilinpäätöksessä verotettava tulo, sen muutos ja tuloveroprosentti edellisiltä vuosilta. Kiinteistöveroprosentit esitetään myös täydentävänä tietona (Tuloverolaki 1535/1992: 130 §; HE 268/2014: 34; Valtiovarainministeriö 2012: 34; Harjula & Prättälä 2015: 751; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2013: 56-57).

3. KRIISIKUNTAMENETTELY ENNEN JA NYT

3.1. Kriisikunta-ajattelun synty

3.1.1. Kunnan hallinnon valvonnan lisäys

Kesäkuussa vuonna 1933 eduskunta hyväksyi lain kuntien hallinnon lisätystä valvonnasta (179/1933), joka oli oman aikansa kriisikuntamenettely. Lakia sovellettiin voimassaoloaikanaan kaikkiaan 27 kuntaan. Lain avulla valtioneuvosto sai valtuudet määrätä kunnan valvonnanalaiseksi, mutta mitään selkeää rajaa valvonnan tarpeellisuudesta ei vedetty. Jokainen valvonnan alaiseksi joutunut kunta tutkittiin omana tapauksenaan ja väljät valvontaan asettamisen perusteet antoivat viranomaisille mahdollisuuden käyttää harkintaa ja tulkintaa. Kun kunta asetettiin valvonnanalaiseksi tai se peruutettiin, niin siitä oli julkaistava kuulutus virallisessa lehdessä (Hietalahti 2016: 73-74).

Valvonnanalaiseksi joutuneelle kunnalle asetettiin tällöin valtioneuvoston päätöksellä valvoja, jolla oli lähes rajattomat oikeudet puuttua kunnan asioihin. Valvoja pystyi tarkastamaan kunnanvaltuuston päätökset ennen voimaan astumista, kun ne koskivat meno- ja tuloarvion hyväksymistä, lainan ottamista tai uudistamista, ylimääräisiä menoja, yhteenliittymistä toisen kunnan kanssa sekä kunnan tilinpäätöksen ja tarkastuskertomuksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä. Myös muita tehtäviä voitiin asettaa tarkastettavaksi. Valvojan tehtävät vaihtelivat kunnittain, mutta tärkeimpänä oli varmistua siitä, että kunta hoitaa talouttaan niukkuusperiaatteen mukaisesti ja kestävästi, jotta se voi täyttää sille kuuluvat tehtävät ja sitoumukset. Valvojan valtaa kuitenkin rajoitettiin kunnan oikeudella kääntyä ongelmatilanteissa lääninhallituksen puoleen, jota käytettiin ahkerasti. Riitatilanteissa maaherra antoi lopullisen päätöksensä ja päätöksen kunnan anoessa valvojan esityksestä helpotusta tehtävien suorittamiseen antoi valtioneuvosto (Hietalahti 2016: 73-74).

Laki kunnan lisätystä valvonnasta oli tarkoitus olla voimassa vuoden 1936 loppuun, mutta sitä jatkettiin ensin vuoden 1938 loppuun ja vielä 1941 vuoden loppuun asti, jonka jälkeen eduskunta hyväksyi toistaiseksi voimassa olevan lain. Kuntien talouden valvonta jatkui 1960-luvulle saakka, vaikka kuntia vapautettiin lain piiristä talouden kohennettua. Lakia sovellettiin suhteellisen vähän, niin järjestelmän olemassaolo ja pelko kuulutuksesta virallisessa lehdessä kannustivat kuntia tarkempaan taloudenhoitoon (Hietalahti 2016: 74).

3.1.2. Kunnan talouden vakautus ja kuntaselvitys, LEX Karkkila

Vuonna 1994 eduskunta hyväksyi kiireellisenä määräaikaisen lain kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994). Kyseinen laki kulki hallituksen esityksessä (84/1994) myös nimellä laki kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta. Laki oli voimassa vuoteen 1996 asti, mutta sitä jatkettiin vuoteen 1998 loppuun saakka. Vuoden 1998 lopussa lakia jatkettiin vielä vuoteen 2001 saakka (laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta 1103/1997 ja 1064/1998). Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994) laadittiin yhteistyössä Karkkilan kaupungin kanssa ja sitä sovellettiin määrääkään ainoastaan Karkkilan kuntaan, jonka myötä laki tunnetaan kriisikuntalain lisäksi myös nimellä Lex Karkkila (Niemeläinen 2012: 24-25).

Lain (658/1994: 1 §) keskeisenä tavoitteena oli turvata poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan mahdollisuudet järjestää asukkailleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyä taloudellisista sitoumuksistaan ilman, että kunta joutuu korottamaan veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muihin kuntiin verrattuna. Välttämättömillä peruspalveluilla tarkoitettiin tässä yhteydessä kunnan itse tuottamia tai yksityisiltä tahoilta ostettuja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaisia palveluita, kunnan koulutuspalvelut ja tekninen perusvarustus, kuten viemärit, vesijohtolaitokset, kadut ja rakennukset. Kunnan vapaaehtoisesti tehtävään otettuja virkistys- tai vapaa-ajantoimintoja ei lueta välttämättömiin peruspalveluihin (HE 84/1994: 1, 10-11).

Kuntien taloudellisten vaikeuksien arvioinnissa ei tällöin ollut vakiintunutta sisältöä eikä taloudellisia vaikeuksia voitu määritellä yksiselitteisin luvuin. Hallituksen esityksessä (84/1994: 10-11) kuitenkin nostettiin esille poikkeuksellisesti vaikeuksissa olevan kunnan erityispiirteitä. Näitä olivat kunnan lainamäärä asukasta kohden ja lainanhoitokustannukset, jotka ylittäisivät kaksinkertaisesti kuntien keskimäärän, käyttötalous olisi alijäämäinen ja riittämätön käyttömenojen ja lainanhoitokustannusten kattamiseen sekä äyrinhinta olisi pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti keskimääräistä korkeampi. Äyrinhinnalle ei asetettu tiettyä rajaa eikä yhden tai kahden vuoden korotus riittäisi perusteeksi. Tämän arvioinnissa viranomaisen käyttöä harkintaa ottaen huomioon yleisen muutoskehityksen. Näiden lisäksi olisi käytävä ilmeiseksi myös se, että ilman valtion puuttumista tilanteeseen kunta joutuisi taloutensa tervehdyttämiseksi supistamaan palveluitaan maassa yleisesti hyväksyttävää tasoa alhaisemmaksi. Laki ei kuitenkaan ulottunut kuntayhtymiin, koska kuntayhtymän ei katsottu olevan kunnan tavoin kokonaisvastuullisena alueensa peruspalveluista eikä niillä ole verotusoikeutta (HE 84/1994: 11).

Mikäli kunta todettiin edellä mainituin perustein kriisikunnaksi, voitiin sille lain 658/1994 nojalla myöntää valtion tukea sisäasiainministeriön harkinnan mukaan (2 §) tai käynnistää kuntaselvitys kunnan tai valtioneuvoston aloitteesta (11 §). Kunnalle myönnettävät valtion tuet piti sisällään valtion varoista maksettavan korkotuen ja vakautuslainan, jotka kunta joutuisi maksamaan valtiolle takaisin. Kunta pystyi saamaan molempia tukia, mutta edellytyksenä oli poikkeuksellinen taloudellinen vaikeus. Näin ollen tavallisissa sopeutumisvaikeuksissa olevalle kunnalle näitä ei voitu myöntää. Saadakseen valtion tukea, kunnan tuli jättää sisäasiainministeriölle niitä koskeva hakemus, jonka liitteenä on valtuuston hyväksymä suunnitelma kunnan talouden vakauttamisesta (3 §). Saatua korkotukea ja vakautuslainaa sai käyttää vain kunnan velkojen maksuun, joten niitä ei voitu käyttää lainojen kulusmenoihin tai uusiin investointeihin (HE 84/1994: 10-11; HaVM 7/1994: 1-2).

Jos kunta ei itse kykene omin toimin tervehdyttämään talouttaan, voitiin viimeisenä keinona käynnistää määräaikainen kuntaselvitys talouden tasapainottamiseksi niin, että kuntien itsehallintoa rajoitetaan mahdollisimman vähän (HaVM 7/1994: 2). Lain 658/1994 11 §:n mukaan kunnanhallitus voi kunnanvaltuustoa kuultuaan tehdä valtioneuvostolle esityksen kuntaselvityksen käynnistämiseksi. Myös valtioneuvosto voi käynnistää kuntaselvityksen kunnanvaltuustoa kuultuaan, jos valtion tukeen on liittynyt vilpillistä toimintaa (10 §) tai yleinen etu sitä vaatii. Kuntaselvityksessä sisäasiainministeriö nimittää kuntaselvittäjän, joka kunnan kanssa yhteistyössä ryhtyy toimiin talouden vakauttamiseksi ja peruspalvelujen turvaamiseksi hänelle säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien puitteissa (12-14 §).

3.2. Vanha kriisikuntamenettely

Vuoden 2007 alussa eduskunta hyväksyi määräaikaisen lain (169/2007) kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta eli puitelain, joka tuli voimaan 2007 ja oli voimassa 2012 vuoden loppuun saakka. Lain (169/2007: 1 §) tarkoituksena oli luoda edellytykset palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämiseksi, kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmän uudistamiselle ja tarkastaa kuntien ja valtion välisen tehtävienjaon vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perusta. Lisäksi tarkoituksena oli parantaa tuottavuutta, hillitä kuntien menojen kasvua ja luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi (HE 155/2006).

Laissa (169/2007: 9 §) säädetään ensimmäisen kerran erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevista kunnista eli kriisikunnista ja niiden arviointimenettelystä eli niin kutsutusta kriisikuntamenettelystä, mutta tällöin se oli vielä määräaikainen (HE 160/2010: 1). Tämän rinnalla säädettiin myös

valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007), jossa määriteltiin ensimmäistä kertaa tarkemmin kriisikuntakriteerit. Tällöin muun muassa kuntatalouden seuranta ja arviointi olivat sisäasiainministeriön tehtävänä, kunnes vuonna 2007 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksestä (56/2007) niiden siirtämisen valtiovarainministeriöön. Tämän yhteydessä säädettiin laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 9 § ja 10 §:n muuttamisesta (1002/2007), jossa sisäasiainministeriön tehtävät muutettiin valtiovarainministeriön tehtäviksi. Lain sisältö ja täydentävä valtioneuvoston asetus (172/2007) säilyivät kuitenkin ennallaan.

Vuonna 2010 hallituksen esityksestä (HE 160/2010) säädettiin laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (1405/2010) ja kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 9 §:n kumoamisesta (1406/2010), jotka astuivat voimaan vuoden 2011 alusta. Tällöin sääntely erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kriisikuntamenettelystä siirrettiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (63 a §) ja näin määräaikainen kriisikuntamenettely vakinaistettiin (HE 160/2010: 1). Muutoksen nojalla myös valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista päivitettiin (205/2011) ilman varsinaisia sisältömuutoksia.

Vaikka kriisikuntamenettelyn vastuutaho on näiden lakien aikana muuttunut ja itse pykälän paikka vaihtanut lakia, niin itse kriisikuntamenettely ei ole muuttunut sisällöllisesti. Tämä on taannut kriisikuntamenettelyn johdonmukaisuuden ja myös vertailukelpoisuuden edellisvuosiin nähden.

3.2.1. Kunnan talouden tunnuslukujen eräät raja-arvot

Kriisikuntamenettelyn käynnistämisen edellytyksenä olevista kunnan talouden rahoituksen riittävyyden ja vakavaraisuuden tunnusluvuista ja niiden raja-arvoista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (205/2011). Asetuksen mukaan kunta voidaan nimetä kriisikunnaksi kahden eri edellytyksen avulla.

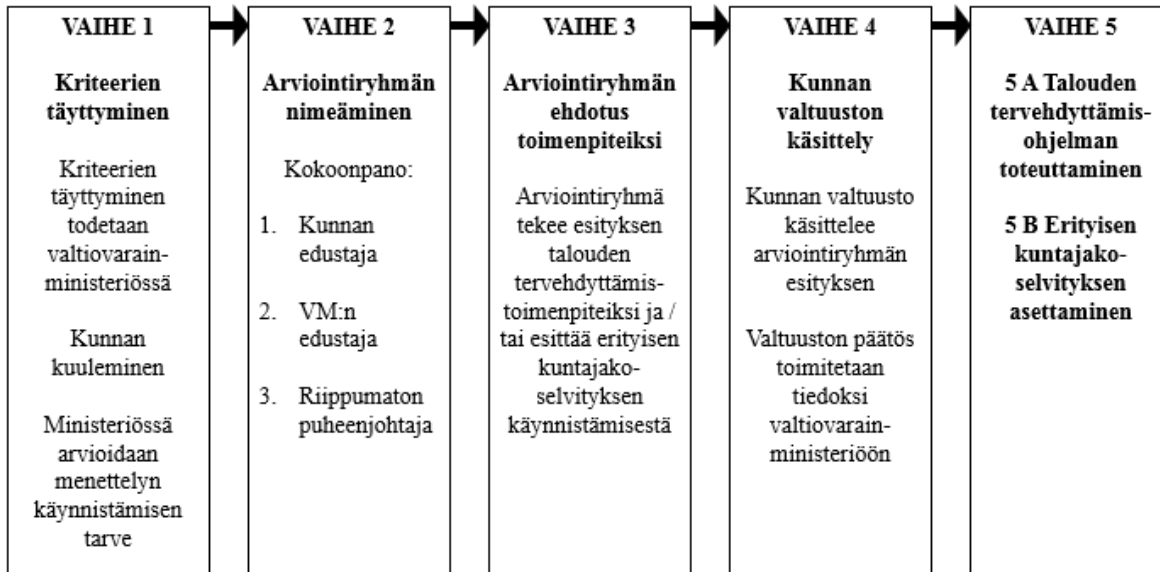
Ensinnäkin kriisikuntamenettely voidaan käynnistää kunnan tilinpäätöksen mukaisen taseen kertyneen alijäämän perusteella (2.1 §). Taseen alijäämään kohdistuva raja-arvo täyttyy, jos kertynyttä alijäämää oli viimeisessä menettelyn käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden.

Toiseksi kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kunnantalouden kuusi talouden tunnuslukukriteeriä rahoituksen riittävydestä ja vakavaraisuudesta täyttää niille asetetut raja-arvot (2.2 §). Tunnusluvut lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä kuntien tilinpäätöstiedoista ja heidän käyttämistään laskentaperusteista ja kunnan vahvistamasta tuloveroprosentista (3 §). Kaikkien kuuden tunnuslukukriteerin tulee täytyä kahtena vuotena peräkkäin, jotta kriisikuntamenettelyyn päädytään. Tunnuslukukriteerit ja niiden raja-arvot ovat seuraavat:

- 1) Kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
- 3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;
- 4) Kunnan taseessa on kertynyt alijäämää;
- 5) Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

3.2.2. Kriisikuntamenettelyn vaiheet

Kriisikuntamenettely koostuu karkeasti ottaen viidestä vaiheesta. Ensimmäisenä nimetään kriisikunnat, jotka täyttävät jonkun kriisikuntakriteereistä ja arvioidaan kriisikuntamenettelyn tarve. Toiseksi nimetään arviointiryhmä, kun kriisikuntamenettelylle todetaan tarve. Kolmanneksi arviointiryhmä tekee ehdotuksen toimenpiteiksi, joka käsitellään neljäntenä kunnan valtuustossa. Toimenpide-ehdotus voi olla talouden tervehdyttämisohjelma tai erityisen kuntajako-selvityksen asettaminen. Kriisikuntamenettelyn vaihteita havainnollistaa kuvio 5, jota lähdän seuraavaksi tarkemmin avaamaan (HE 160/2010: 3-4).



Kuvio 5. Kriisikuntamenettelyn vaiheet (VM Kriisikunnat 2017).

VAIHE 1. Jos kunta täyttää kahtena vuotena peräkkäin valtioneuvoston asetuksessa (205/2011) säädetyt kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot kunnan rahoituksen riittävyydestä ja vakavaraisuudesta eli kriisikuntakriteerit, tulee kunnan yhdessä valtion kanssa selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut ja ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö seuraa kriisikuntakriteereiden täyttymistä, nimeää kriisikunnat ja päättää kriisikuntamenettelyn käynnistämisestä kuultuaan kuntaa (HE 160/2010: 3-4).

VAIHE 2. Kun valtiovarainministeriö on tehnyt päätöksen kriisikuntamenettelyn aloittamisesta, nimetään selvityksen tekemiseksi arviointiryhmä. Arviointiryhmästä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden asianomainen kriisikunta. Lisäksi valtiovarainministeriö nimeää arviointiryhmälle riippumattoman puheenjohtajan kuultuaan kuntaa (HE 160/2010: 3-4).

VAIHE 3. Arviointiryhmässä perehdytään tarkemmin kunnan toimintaan ja talouteen, jonka pohjalta tehdään ehdotus talouden tervehdyttämistoimenpiteistä, jotta kunnan asukkaiden palvelut saataisiin turvattua. Mikäli kunnan taloudellinen tilanne osoittautuu haastavaksi ja voidaan epäillä, ettei pelkkä pitkän tähtäimen tasapainottamissuunnitelma riitä sen korjaamiseksi, voidaan myös toimenpide-ehdotuksena esittää erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä eli kuntaliitosta (HE 160/2010: 3-4).

VAIHE 4. Arviointiryhmän esitys kunnan talouden tervehdyttämistoimenpiteistä tai erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä saatetaan kunnan valtuuston käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Kun-

nanvaltuuston päätös saatetaan tämän jälkeen valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Kunnat ovat pääsääntöisesti hyväksyneet arviointiryhmän esitykset esitetyssä muodossa (HE 160/2010: 4-5).

VAIHE 5. Valtuusto sitoutuu päätöksellään toimenpide-ehdotuksiin, ja mikäli päätösten perusteella voidaan varmistua toimenpiteiden vaikuttavuudesta, voidaan niitä alkaa toteuttaa (vaihe 5 A). Mikäli taas toimenpiteiden vaikuttavuus jättää tulkinnanvaraa, voi valtiovarainministeriö tehdä lain mukaan toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätöksen perusteella ratkaisun erityisen kuntajakoselvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi (Vaihe 5 B) (HE 160/2010: 4).

Kriisikuntamenettely on ajallisesti pitkä prosessi, sillä se rakentuu 2,5 vuoden kriisikuntakriteereiden mittaamisesta, 4-5 kuukauden kriisikuntamenettelystä sekä mahdollisesti 4-5 kuukauden kuntajakoselvityksestä ja sen valmistelusta, joka kestää vähintään 8 kuukautta (Antila ym. 2015: 16). Ennen kuin arviointiryhmän aikaansaannoksilla on vaikutusta, voi kunnalla olla jo akuuttia tarvetta talouden tasapainottamiseksi. Tämän vuoksi valtiolla on mahdollisuus myöntää myös harkinnanvaraista peruspalvelujen valtionosuuden korotusta, joka tunnettiin aikaisemmin nimellä harkinnanvarainen rahoitusavustus. Korotuksen edellytyksenä kuitenkin on, että kunta on hyväksynyt oman suunnitelman toimenpiteistä talouden tasapainottamiseksi sekä sen ja myönnettävä valtion tuen on muodostettava kokonaisuus, jolla talouden tasapaino paranee pysyvästi ja turvaa palvelujen edellytykset pidemmällä aikavälillä (HE 160/2010: 4).

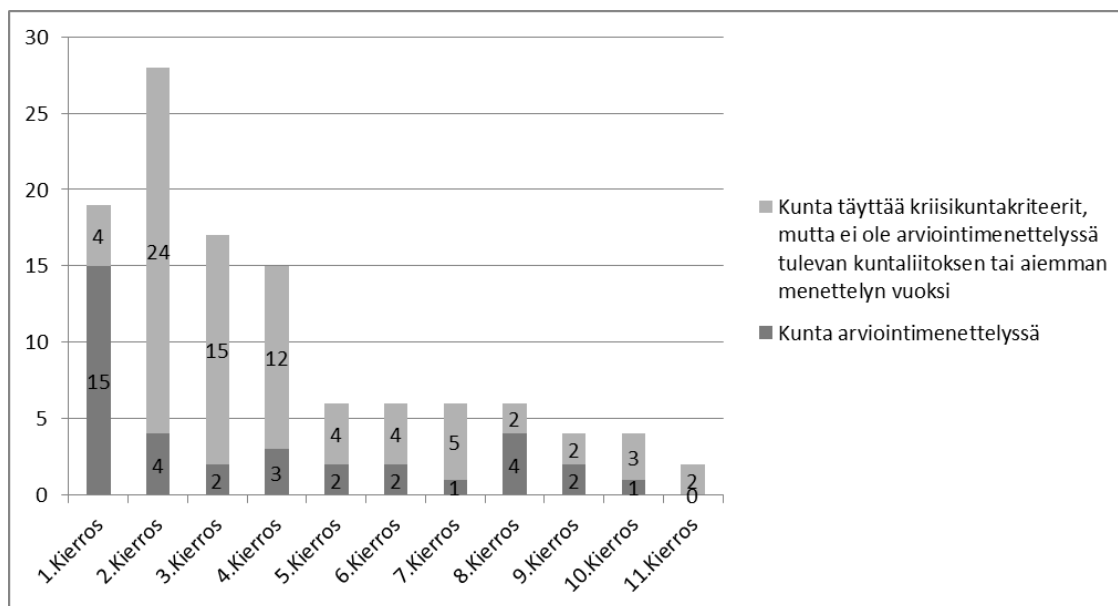
3.2.3. Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaiset kunnat vuosina 2006–2016

Manner-Suomessa toteutettiin vanhaa kriisikuntamenettelyä vuosina 2006–2016 eli 11. kierroksen ajan, jonka aikana kriisikunnaksi nimettiin yhteensä 47 eri kuntaa. Kriisikuntamenettely toteutettiin näistä 32 kunnassa ja neljässä kunnassa (Rääkkylä, Lavia, Hanko ja Tarvasjoki) toisen kerran. Näin ollen kriisikuntamenettely toteutettiin yhteensä 36 kertaa. Vuoden 2006 vuoden kriisikunnat nimettiin vuoden 2007 alussa, jolloin tehtiin ensimmäiset kriisikuntatarkastelut kunnille. Tällöin kriisikuntien määrä oli suurempi, koska kuntia ei aikaisemmin velvoitettu tasapainottamaan talouttaan kriisikuntamenettelyn uhalla. Vanhan kriisikuntamenettelyn aikaiset kriisikunnat, kriisikuntamenettelyyn päätyneet ja kuntaliitokset on esitetty taulukossa 1. Taulukossa sulkuihin merkitty vuosi kuvastaa kriisikuntavuotta, jos kuntaliitosta ei olisi toteutunut. Lihavoitu vuosiluku osoittaa, että kunta on joutunut kriisikuntamenettelyyn ja normaali vuosiluku sen, että kunta täyttää kriisikuntakriteerit, mutta ei ole menettelyssä tulevan kuntaliitoksen tai aiemman menettelyn vuoksi (Koski 2015: 2-3).

	KUNTA	1. kierros 04-05	2. kierros 05-06	3. kierros 06-07	4. kierros 07-08	5. kierros 08-09	6. kierros 09-10	7. kierros 10-11	8. kierros 11-12	9. kierros 12-13	10. kierros 13-14	11. kierros 14-15	Kuntaliitos
1	Enontekiö	2006	2007	2008	2009								
2	Ii	2006	(-07)										2007
3	Karjaa	2006	2007										2009
4	Keminmaa	2006	2007										
5	Kestiliä	2006	2007										2009
6	Lehtimäki	2006	2007	2008	(-09)								2009
7	Leivonmäki	2006	2007	(-08)									2008
8	Längelmäki	2006	(-07)										2007
9	Muonio	2006	2007	2008	2009								
10	Pelkosenniemi	2006	2007										
11	Puolanka	2006	2007										
12	Puumala	2006	2007										
13	Rantsila	2006	2007	2008	(-09)								2009
14	Rääkkylä	2006	2007	2008							2015		
15	Utajärvi	2006	2007	2008	2009	2010							
16	Utsjoki	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012					
17	Ylivieska	2006	2007										
18	Siikajoki	2006	2007										2007
19	Vuolijoki	2006	2007										2007
20	Kemi		2007										
21	Asikainen		2007	2008	(-09)								2009
22	Korpilahti		2007	2008									2009
23	Lohtaja		2007										2009
24	Oulainen		2007										
25	Pohja		2007	2008	(-09)								2009
26	Suolahti		(-07)										2007
27	Vaala		2007		2009								
28	Ähtäri		2007	2008									
29	Hartola			2008									
30	Pello			2008									
31	Perniö			2008	(-09)								2009
32	Västana fjärd			2008									2009
33	Ylikiminki			2008	(-09)								2009
34	Haapajärvi				2009								
35	Lavia				2009	2010	2011	2012	2013	2014			2015
36	Nivala				2009								
37	Ylämaa			2009	(-10)								2010
38	Hanko					2010	2011		2013				
39	Kesälahti					2010	2011						2013
40	Vihanti						2011	2012	(-13)				2013
41	Tarvasjoki						2011	2012	2013				2015
42	Juankoski							2012			2015	2016	2017
43	Kitee							2012					2013
44	Jalasjärvi								2013	2014	2015	(-16)	2016
45	Yli-Ii								(-13)				2013
46	Honkajoki									2014			
47	Vimpeli									2014	2015		

Taulukko 1. Kriisikunnat vuosina 2006-2016 kierroksittain (mukaillen Koski 2015: 3; VM Kriisi-kuntatilastot 2006-2016).

Kaiken kaikkiaan kriisikuntakriteerit ovat täyttyneet yhteensä 113 kertaa, mutta kaikki eivät ole joutuneet kriisikuntamenettelyyn. Tätä jakautumista havainnollistaa kaavio 1.



Kaavio 1. Kriisikuntakriteereiden täyttyminen ja kriisikuntamenettelyyn päätyneet kunnat

Kaikista kriisikunnista 15 eri kuntaa oli päättänyt kuntaliitoksesta ennen kriisikuntamenettelyä, jolloin kriisikuntamenettelyä ei toteutettu. Kriisikuntamenettelyyn joutuneesta 32 kunnasta 11 eri kuntaa tekivät kuntaliitoksen kriisikuntamenettelyn jälkeen. Näin ollen 26 kriisikuntaa päättyi kuntaliitokseen ennen tai jälkeen kriisikuntamenettelyn ja 21 kriisikuntaa säilynyt itsenäisenä. Kriisikuntien pakkoliitokset tulivat mahdolliseksi vuoden 2013 kuntarakennelain muutoksella (478/2013: 16 a §). Tällöin valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kriisikunnan kuntajaon muuttamisesta kunnan vastustuksesta huolimatta. Pakkoliitos toteutettiin Lavialle ja Tarvasjoelle, jotka olivat joutuneet kriisikuntamenettelyyn jo toisen kerran (Koski 2015: 2). Rääkkylä oli myös joutunut kriisikuntamenettelyyn toisen kerran ja tästäkin valtioneuvosto oli tehnyt päätöksen (396/2016) kuntajaon muuttamisesta, mutta kunnan valituksesta korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen (KHO 2016:187). Tämän myötä Rääkkylä säilyi itsenäisenä. Myös Hanko on säilynyt itsenäisenä toisesta kriisikuntamenettelystä huolimatta.

3.3. Uusi kuntalaki ja kriisikuntamenettely

Vuonna 2015 eduskunta hyväksyi uuden kuntalain (410/2015), jonka yhtenä tarkoituksena on edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Lisäksi laissa otetaan erityisesti kuntakonserninäkökulma johtamista ja taloutta koskevassa sääntelyssä, jotta saadaan kokonaisvaltaisempi näkökulma kunnan toiminnasta ja taloudesta. Uuden kuntalain myötä kumottiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a § (414/2015) eli vanha kriisikuntamenettely ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (205/2011) (HE 268/2014: 1, 83).

Uuteen kuntalakiin (410/2015) lisättiin oma pykälä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä eli kriisikuntamenettelystä (118 §), jonka yhteydessä säädetään myös uusista kriisikuntakriteereistä. Uudet kriisikuntakriteerit muutettiin soveltuvien osin koskemaan peruskunnan sijaan koko kuntakonsernia, jotta kunnan talouden kokonaisuudesta saisi luotettavamman kuvan (HE 268/2014: 83). Vaikka uusi kuntalaki (410/2015) tuli voimaan vuonna 2015, niin sen säännöksiä kriisikuntamenettelystä sovelletaan ensimmäisen kerran vasta vuonna 2017 vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätöksiin. Näin ollen vuosina 2015 ja 2016 sovellettiin vielä vanhaa kriisikuntamenettelyä uuden kuntalain siirtymäsäännösten mukaisesti (148 §).

Uudistuneen kriisikuntamenettelyn rinnalle säädettiin myös kuntayhtymien arviointimenettelystä (119 §). Aikaisemmin alijäämän kattamisvelvollisuus ja arviointimenettely eivät koskeneet kuntayhtymiä, joka on mahdollistanut kuntien alijäämän siirtämisen ja kerryttämisen kuntayhtymissä. Kuntatalouden kokonaisuuden hallinnan, kurinalaisuuden, läpinäkyvyyden ja yhteiskuntavastuullisuuden näkökulmasta pidettiin perusteltuna, että kuntayhtymien alijäämän kattamisesta säädettäisiin kunnan tavoin yhteneväisesti. Kuntayhtymä joutuu arviointimenettelyyn, jos se ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää seuraavana neljänä vuotena, mutta tämä rajataan tutkimuksen ulkopuolelle (HE 268/2014: 83).

3.3.1. Uudet kriisikuntakriteerit

Uuden kuntalain (410/2015: 118 §) myötä kriisikuntien kriisikuntamenettely muuttui koskemaan peruskunnan sijaan soveltuvien osien koko kuntakonsernia, jota sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017 vuosien 2015 ja 2016 kunnan tilinpäätöksiin. Vanhan kriisikuntamenettelyn tavoin kunnan ja

valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi (118.1 §). Myös itse kriisikuntamenettelyn vaiheet ovat säilynyt ennallaan.

Uuden kuntalain (410/2015) nojalla kunta voi joutua kriisikunnaksi ja kriisikuntamenettelyyn kolmen eri edellytyksen täytyttyä. Ensimmäisen edellytyksen mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut peruskunnan taseeseen kertynyttä alijäämää sille säädettyssä määräajassa (118.2 §). Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa yksilöityjen toimenpiteiden avulla enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta lukien (110.3 §). Käytännössä kunnalla on viisi vuotta aikaa kattaa alijäämänsä. Jos kunta saa katettua alijäämän sitä ennen, on kunnalla taas neljä vuotta aikaa kattaa uusi syntynyt alijäämä tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta (Harjula & Prättälä 2015: 783).

Siirtymäsäännösten (148 §) mukaan peruskunnan taseeseen kertynyttä alijäämää sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään, jolloin alijäämän tulee olla katettuna tilikauden 2020 tilinpäätöksessä (148.4 §) tai muutoin kunta joutuu kriisikuntamenettelyyn. Jos kunnan vuoden 2015 taseessa on kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden, tulee alijäämä olla katettuna viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä kriisikuntamenettelyn uhalla (148.2 §).

Toisen edellytyksen mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kuntakonsernilla on kertynyttä alijäämää viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden (118.3 §).

Kolmannen edellytyksen mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kunnan ja kuntakonsernin kaikki rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat neljä tunnuslukukriteeriä ovat kahdena vuotena peräkkäin täyttäneet niille asetetut raja-arvot (118.3 §). Tunnuslukukriteerit ja niiden raja-arvot ovat seuraavat:

- 1) Kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
- 3) Asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla; sekä
- 4) Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

3.3.2. Muutokset kriisikuntakriteereissä

Vanhaan kriisikuntamenettelyyn nähden uudessa kriisikuntamenettelyssä alijäämän kattamisvelvollisuutta kiristettiin kriisikuntamenettelyn uhallla. Jos kunta ei kanta kertynyttä alijäämää määrääjassa siirtymäsäännökset huomioden, niin kunta joutuu kriisikuntamenettelyyn. Vanhassa kriisikuntamenettelyssä tätä ei ollut. Vanhassa ja uudessa kriisikuntamenettelyssä on alijäämälle asetettu asukaskohtaiset raja-arvot, joiden täytyttyä kunta nimetään kriisikunnaksi. Raja-arvot ovat pysyneet samana, mutta ne katsotaan peruskunnan lukujen sijaan nyt kuntakonsernin luvuista.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä oli 6 kunnan talouden tunnuslukukriteeriä ja uudessa kriisikuntamenettelyssä on vain 4 tunnuslukukriteeriä, jotka koskevat painotetusti kuntakonsernia. Ensimmäinen yhteinen tunnuslukukriteeri vuosikatteen negatiivisuudesta ilman harkinnanvaraisia eriä on muutoin sama, mutta se koskee peruskunnan sijaan nyt kuntakonsernia. Toinen yhteinen tunnuslukukriteeri koskee kunnan tuloveroprosenttia, mutta raja-arvoa nostettu 0,5 prosenttiyksiköllä. Kolmas yhteinen tunnuslukukriteeri asukaskohtaisesta lainamäärää, mutta se lasketaan peruskunnan sijaan kuntakonsernin lainakannasta ja verrataan muihin kuntakonserneihin peruskuntien sijaan. Neljäs yhteinen tunnuslukukriteeri on suhteellinen velkaantuneisuus, joka myös muuttui peruskunnasta koskemaan kuntakonsernia. Tunnuslukukriteereistä ovat jääneet pois kunnan taseeseen kertynyt alijäämä, sillä tästä tunnuslukukriteeristä on tehty oma edellytys kriisikuntamenettelylle. Tämän lisäksi kuntien omavaraisuusaste poistettiin kokonaan, koska lainakannan määrää asukasta kohden ja suhteellista velkaantuneisuutta pidettiin riittävänä velkamäärän arviointiin (HE 268/2014: 220; Koski 2015: 9).

3.4. Kriisikuntakriteerijä koskeva kritiikki ja riskit

Kriisikuntamenettelyssä käytetään *vuosikatetta asukasta kohden* yhtenä kriisikunnan tunnuslukukriteerinä. Vanhassa kriisikuntamenettelyssä vuosikate laskettiin peruskunnan vuosikatteesta ja uudessa kriisikuntamenettelyssä kuntakonsernin vuosikatteesta, eivätkä ne saaneet pitää sisällään harkinnanvaraisia valtionosuuksia. Tunnuslukukriteerin raja-arvo on 0, eli jos vuosikate on negatiivinen, tunnuslukukriteeri täyttyy. Vuosikatetta kriisikuntakriteerinä on kritisoitu, koska se voi vaihdella kunnissa vuosittain (HE 268/2014) ja näin ollen antaa vain suuntaa antavan kuvan yksittäisen kunnan taloudesta (Meklin 1998b: 62).

Lisäksi vuosikatteeseen ja sen luotettavuuteen liittyy kirjanpidollinen ongelma. Vuonna 2016 tuli voimaan niin sanotusti uusi kirjanpitolaki, jossa tehtiin lukuisia muutoksia kirjanpitolakiin. Muutokset perustuivat keskeisiltä osin vuonna 2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston tilinpäätösdirektiiviin (HE 89/2015: 1). Uuden kirjanpitolain myötä yhteisöillä ei niin sanotusti ole enää satunnaisia tuottoja tai satunnaisia kuluja, eli tuloslaskelmakaavassa ei ole vastaavia eriä. Aikaisemmin merkityt satunnaiset erät merkitään nykyään liiketoiminnan muihin tuottoihin tai liiketoiminnan muihin kuluihin (HE 89/2015: 72). Sama muutos ei kuitenkaan tullut kuntien satunnaisiin eriin vaan kunnilla ne ovat edelleen käytössä ja tästä muodostuu kirjanpidollinen haaste.

Kunnan konsernitilinpäätös tulee laatia rivi-riviltä periaatteen mukaisesti, eli samat erät tulee yhdistää. Jos kunnan omistamalle yhtiölle syntyy sellaisia eriä, jotka olisi merkitty vanhan kirjanpitolain mukaan satunnaisiin eriin, ja ne merkitään nyt uuden kirjanpitolain mukaan toiminnan muihin tuottoihin tai kuluihin, erät tulisi siirtyä rivi riviltä-periaatteen mukaan kunnan konsernitilinpäätöksessä muihin toimintatuottoihin ja/tai muihin toimintakuluihin. Muut toimintatuotot ja muut toimintakulut sisältyvät toimintatuottoihin ja toimintakuluihin ja tällöin sisältyvät myös vuosikatteeseen, kun erikseen olevat satunnaiset erät tulevat vasta vuosikatteen jälkeen. Jos vuosikate sisältää kyseisiä eriä, se voi suurentaa tai pienentää merkittävästi vuosikatetta ja näin ollen kyseenalaistaa vuosikatteen luotettavuuden tulorahoituksen riittävyyden mittarina. Tämä riski myös kumuloituu, koska vuosikatetta käytetään myös investointien tulorahoituksen ja lainanhoitokatteen laskennassa. Lisäksi uudessa kriisikuntamenettelyssä vuosikate asukasta kohden lasketaan kuntakonsernin vuosikatteesta.

Tuloveroprosentti on katsottu yleisesti toimivaksi ja perustelluksi kriisikuntakriteeriksi, mutta vanha tunnuslukukriteerin raja-arvo osoittautui liian matalaksi, koska se täyttyi suuressa joukossa kuntia eikä näin ollen erotellut kuntia riittävästi. Raja-arvo täyttyi vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan, jos kunnan tuloveroprosentti on 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan keskiarvo. Uudessa kriisikuntamenettelyssä raja-arvo täyttyy, jos tuloveroprosentti on 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi koko maan painotetusta keskiarvosta (HE 268/2014: 83, 219-220).

Kriisikuntamenettelyssä käytetään tunnuslukukriteereinä myös *suhteellista velkaantuneisuutta, lainakantaa ja omavaraisuusastetta*. Näiden laskennassa ei kuitenkaan huomioida vastuiden ja vuokrasopimusten, kuten leasingvuokrasopimusten jäljellä olevaa määrää. Monissa kunnissa leasing rahoitusmuotona on kasvanut, koska se sopii niin käyttöomaisuuden hankintoihin kuin suuriin kertaluontoisiin investointeihin. Leasingsopimuksessa leasingin tarjoaja omistaa kohteen ja leasingin ottaja maksaa kohteen käytöstä vain vuokraa. Tällöin käyttöomaisuuden hankintojen tai investointien rahoittamiseksi ei tarvitse ottaa lainaa, joka näkyisi taseessa vieraana pääomana. Leasingsopimusten määrä voi näin ollen vaikuttaa olennaisesti myös tunnuslukukriteerien täyttymiseen. Toisin sanoen

suhteellinen velkaantuneisuus ei anna todellista kuvaa käyttötulojen riittävyydestä kaikkiin vastuihin, lainakanta todellisen ulkopuolisen rahoituksen määrää ja omavaraisuusaste oman pääoman osuutta koko rahoituksesta (Kuntarahoitus).

Tähän riskiin on osin jo puututtu, sillä Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut uuden yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta, jota sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2017 laadittavaan tilinpäätökseen. Yleisohjeessa on uudeksi taseen tunnusluvuksi otettu toinen suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku, jonka laskennassa huomioidaan vuokravastuut. Kuitenkaan vastaavaa tunnuslukua ei kuitenkaan tehty omavaraisuusasteelle tai lainakannan tunnusluville (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2017: 5, 29-30, 41).

Lisäksi suhteellista velkaantuneisuutta, lainakantaa ja omavaraisuusastetta on kriisikuntakriteereinä kritisoitu sen perusteella, että ne mittaavat samaa ilmiötä tai talouden osa-aluetta, joka näkyy myös niiden korrelaatioissa. Vuonna 2013 Manner-Suomen kunnissa lainojen asukaskohtaisen määrän ja omavaraisuusasteen korrelaatio oli 0,72, lainojen asukaskohtaisen määrän ja suhteellisen velkaantuneisuuden korrelaatio oli 0,90 sekä suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen korrelaatio oli 0,76. Näiden perusteella suhteellinen velkaantuneisuus ja lainat antavat lähes saman lopputuloksen. Vanhassa kriisikuntamenettelyssä omavaraisuusaste on yksi tunnuslukukriteereistä, mutta sitä ei otettu enää uuteen kriisikuntamenettelyyn. Perusteluna tänne oli se, että lainakannan määrää asukasta kohden ja suhteellista velkaantuneisuutta pidettiin riittävänä velkamäärän arviointiin (HE 268/2014: 220). Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa (2013: 29, 41) myös sanotaan, että suhteellista velkaantuneisuutta pidetään kuntien ja kuntakonsernien välisessä vertailussa parempana kuin omavaraisuusastetta, koska tällöin omaisuuden ikä, arvostus ja poistomenetelmät eivät vaikuta tunnusluvun arvoon. Omavaraisuusaste on kuitenkin käytetty vakavaraisuuden mittari ja jos sen vähentää sadasta, se kertoo velkaantumisasteen ja tätä velkaantumisastetta on käytetty myös yritysten konkurssitutkimuksissa (Helin 2007b: 50; Koski 2015: 10; Leppiniemi & Leppiniemi 2000: 216).

Kuntakonsernin omavaraisuusasteeseen olisi tuki liittynyt tulkinnallinen ongelma. Vanhassa kriisikuntamenettelyssä kunnan omavaraisuuden raja-arvo oli 50,0 %, jonka alle tunnusluvun arvo ei saanut mennä. Kuntakonserneilla omavaraisuusasteen tavoitetasona voidaan pitää myös 50 % ylittävää osuutta. Kuntakonserni kuitenkin muodostuu esimerkiksi osakeyhtiöistä ja yhtiöillä omavaraisuuden tulkinta ja ohjeelliset arviointiperusteet ovat toista luokkaa. Yhtiöillä yli 40 % omavaraisuutta pidetään hyvänä, 20-40 % omavaraisuus on tyydyttävä ja alle 20 % omavaraisuutta pidetään vasta heikkona (Leppiniemi & Leppiniemi 2000: 217; Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa (2013: 41).

4. KRIISIKUNNAT MUUTOKSEN KYNNYKSELLÄ

4.1. Aineiston esittely

Tutkimuksen empiirinen aineisto perustuu Tilastokeskuksen laatimiin tietoihin kuntien ja kuntayhtymien raportoimista taloustiedoista. Näiden tietojen pohjalta on koottu kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätöskortit vuosilta 2014–2016. Tilinpäätöskorteissa esitetään kunnan ja kuntakonsernien tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen keskeiset tunnusluvut kuntakohtaisesti ja koko maan tasolla. Näiden perusaineistojen pohjalta on laadittu kaksi eri aineistoa, joita hyödynnän tutkimuksessani (Kuntien tilinpäätöskortti ja kuntien tilinpäätöstiedot).

Ensimmäisenä aineistona käytän valtiovarainministeriön laatima tilastoa kriisikuntakriteereiden täyttymisestä kuntakonserneissa, eli uuden kriisikuntamenettelyn toteutumista (VM Kriisikuntatilasto 2017). Taulukossa on kaikki Manner-Suomen kunnat (295) vuoden 2017 kuntajaon mukaisesti sekä näiden kuntien vuoden 2015 tilinpäätöksen ja vuoden 2016 tilinpäätösennakon tiedot kriisikuntakriteereiden täyttymisestä. Tätä aineistoa käytän luvussa 4.2. tarkastellessani kriisikuntia ja kriisikuntakriteereiden täyttymistä uuden kriisikuntamenettelyn mukaan.

Toisena aineistona käytän kuntien tilinpäätöskortin (Kuntakortti, 9.6.2017) pohjalta laadittua tilastoa kriisikuntakriteereiden täyttymisestä peruskunnissa, eli vanhan kriisikuntamenettelyn toteutumista. Vertailukelpoisuuden takaamiseksi aineistossa on kaikki Manner-Suomen kunnat (295) vuoden 2017 kuntajaon mukaisesti ja aineiston luomisessa on käytetty vuoden 2015 tilinpäätöstä ja vuoden 2016 tilinpäätösennakkoa. Tätä aineistoa käytän luvussa 4.3. jossa tarkastelen kriisikuntia ja kriisikuntakriteereiden täyttymistä vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan. Tämän tilaston laatimisessa oli haasteita, joita olen avannut enemmän luvussa 5.3 arvioidessani mittauksen onnistumista.

Luvussa 4.4. vertailen uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn toteutumista kriisikuntakriteereittäin. Kriisikuntakriteereitä ovat peruskuntien kertynyt alijäämä, kertynyt alijäämä asukasta kohden sekä talouden tunnuslukukriteerit. Uudessa kriisikuntamenettelyssä talouden tunnuslukukriteereinä ei ole omavaraisuusastetta tai taseen alijäämää. Nämä tiedot ovat kuitenkin otettu kuntakonsernikortista osaksi aineistoa, jotta tunnuslukukriteerin toteutumista on voitu vertailla kunnan ja kuntakonsernin osalta. Lisäksi tämän tiedon mukaan ottaminen auttaa johtopäätösten tekemisessä siitä, antavatko uudet kriisikuntakriteerit luotettavan kuvan kunnan vakavaraisuudesta, kun näitä tunnuslukukriteereitä ei ole otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn (Kuntakonsernikortti, 9.6.2017).

4.2. Kriisikuntakriteereiden täyttyminen uuden kriisikuntamenettelyn mukaan

Tässä luvussa tarkastellaan uuden kriisikuntamenettelyn toteutumista Manner-Suomen kaikissa kunnissa, joita vuoden 2017 kuntajaon mukaisesti on 295. Tarkastelun kohteena ovat kriisikuntamenettelyyn johtavan kolmen edellytyksen täyttyminen, eli peruskunnan kattamaton alijäämä, kuntakonsernin alijäämä ylittää sille säädetyn asukaskohtaisen raja-arvon sekä neljä taloudellista tunnuslukukriteeriä ylittävät niille säädetyt raja-arvot.

4.2.1. Peruskunnan kertynyt alijäämä

Kuntalain (410/2015: 118 §) mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, mikäli kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää sille säädettyssä määräajassa (110.3 §). Siirtymäsäännöksen (148 §) mukaan tätä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 taseeseen kertyneeseen alijäämään. Ne kunnat, joilla on peruskunnan taseessa kertynyttä alijäämää vuonna 2015, tulee kattaa alijäämä viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Jos kunnalla on alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden, tulee alijäämä kattaa viimeistään vuoden 2022 tilinpäätöksessä.

Manner-Suomen kunnista (295) yhteensä 44 kunnalla oli vuoden 2015 peruskunnan taseessa kertynyttä alijäämää. Näistä 44 alijäämäisestä peruskunnasta 12 kunnalla (taulukko 2.) oli kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden, joten siirtymäsäännöksen mukaan näiden kuntien tulee kattaa kertynyt alijäämä viimeistään vuoden 2022 tilinpäätöksessä. Vuonna 2016 näistä kunnista seitsemällä (Ähtäri, Aura, Vimpeli, Säkö, Kemijärvi, Rantasalmi ja Alavieska) alijäämä asukasta kohden on lähtenyt laskuun, mutta silti säilynyt alijäämäisenä. Alijäämää kattaneista kunnista ainoastaan Ähtäriin kertynyt alijäämä on jäänyt parannuksesta huolimatta yli 500 euroon asukasta kohden.

Kahdestatoista alijäämäisestä kunnasta viidellä kunnalla (Honkajoki, Kotka, Kauhajoki, Teuva ja Jämijärvi) alijäämä on puolestaan kasvanut. Näistä alijäämä on kasvanut eniten Jämijärvellä (-427 €/as muutos) ja Teuvalla (-386 €/as muutos) (taulukko 2.).

nro.	Kunta	Asukasluku			Peruskunta		
		2015	2016	Muutos €/as	2015	2016	Muutos €/as
		Asukas- luku	Asukas- luku		Kert. ali-/yli- €/as	Kert. ali-/yli- €/as	
	KOKO MAA	5 458 325	5 474 083		1 726	1883	
989	Ähtäri	6 062	5 985	-77	-992	-670	322
99	Honkajoki	1 793	1 759	-34	-863	-901	-38
285	Kotka	54 319	54 187	-132	-760	-886	-126
232	Kauhajoki	13 875	13 772	-103	-749	-822	-73
19	Aura	3 986	3 984	-2	-742	-486	255
934	Vimpeli	3 073	3 025	-48	-714	-235	479
846	Teuva	5 482	5 363	-119	-690	-1 076	-386
783	Säkylä	4 443	4 443	0	-682	-277	405
320	Kemijärvi	7 766	7 661	-105	-675	-135	540
681	Rantasalmi	3 733	3 649	-84	-604	-276	327
181	Jämijärvi	1 948	1 915	-33	-559	-985	-427
9	Alavieska	2 687	2 639	-48	-529	-74	455

Taulukko 2. Peruskunnista 12 yltti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon vuonna 2015

Näin ollen vuonna 2015 kertynyttä alijäämää alle 500 euroa asukasta kohden oli 32 peruskunnalla. Vuonna 2016 näistä 32:sta kunnasta 17 oli edelleen alijäämäisenä ja siirtymäsäännösten mukaan näiden kuntien tulee kattaa alijäämä viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä (taulukko 3.). Alijäämäisistä kunnista 8 kuntaa oli saanut alijäämää jo katettua, mutta pysyi edelleen alijäämäisenä. 9 kunnalla alijäämä oli kasvanut entisestään, joista Hyrynsalmella ja Kihniöllä alijäämä nousi jo yli 500 euroa asukasta kohden. Vaikka alijäämä on noussut jo yli 500 euroa asukasta kohden, niin kuuden vuoden siirtymäsäännös (148 §) koskee vain vuonna 2015 tilinpäätöksessä ylittäneitä. Näin ollen tämän rajan ylityksellä ei ole vaikutusta alijäämän kattamisen määräaikaan.

nro.	Kunta	Asukasluku			Peruskunta		
		2015 Asukas- luku	2016 Asukas- luku	Muutos €/as	2015 Kert. ali-/yli- Kert. ali-/yli- €/as	2016 Kert. ali-/yli- Kert. ali-/yli- €/as	Muutos €/as
	KOKO MAA	5 458 325	5 474 083		1 726	1883	
710	Raasepori	28 405	28 077	-328	-499	-419	81
498	Muonio	2 358	2 350	-8	-494	-377	116
20	Akaa	17 043	16 923	-120	-480	-479	1
77	Hankasalmi	5 240	5 159	-81	-467	-174	293
105	Hyrnsalmi	2 422	2 406	-16	-460	-516	-57
250	Kihniö	2 038	1 994	-44	-413	-537	-124
977	Ylivieska	15 039	15 199	160	-412	-132	280
595	Pielavesi	4 740	4 697	-43	-388	-445	-57
905	Vaasa	67 619	67 620	1	-315	-363	-48
740	Savonlinna	35 523	35 242	-281	-244	-73	171
71	Haapavesi	7 167	7 098	-69	-197	-417	-220
18	Askola	5 104	5 046	-58	-111	-158	-47
636	Pöytyä	8 562	8 503	-59	-96	-18	77
271	Kokemäki	7 591	7 498	-93	-89	-45	44
109	Hämeenlinna	68 011	67 850	-161	-20	-71	-51
103	Humppila	2 388	2 345	-43	-9	-177	-169
69	Haapajärvi	7 438	7 332	-106	-0,3	-102	-101

Taulukko 3. Peruskunnista 17 alitti 500 euron raja-arvon ja oli alijäämäinen vielä vuonna 2016

Vuonna 2015 alijäämäisestä peruskunnasta loput 15 kuntaa oli saanut alijäämänsä muutettua ylijäämäiseksi, joten näiden kuntien osalta alijäämän kattamisvelvoite on päättynyt (taulukko 4). Näistä alijäämää sai katettua selvästi eniten Kärkölä, jolla muutos oli 1 029 euroa asukasta kohden. Alijäämän katetuksi saaminen tarkoittaa näiden kuntien osalta sitä, että jos peruskunnan tase on taas seuraavassa tilinpäätöksessä alijäämäinen, alijäämän kattamisen määräaika lähtee taas uudestaan liikkeelle siitä tilinpäätöksestä alkaen.

nro.	Kunta	Asukasluku			Peruskunta		
		2015	2016	Muutos €/as	2015	2016	Muutos €/as
		Asukas- luku	Asukas- luku		Kert. ali-/yli- €/as	Kert. ali-/yli- €/as	
	KOKO MAA	5 458 325	5 474 083		1 726	1883	
755	Siuntio	6 182	6 178	-4	-365	75	440
316	Kärkölä	4 604	4 540	-64	-316	713	1 029
992	Äänekoski	19 646	19 374	-272	-282	13	295
5	Alajärvi	10 006	9 899	-107	-200	507	707
143	Ikaalinen	7 207	7 128	-79	-166	12	179
702	Ruovesi	4 623	4 565	-58	-159	261	419
538	Nousiainen	4 859	4 815	-44	-157	207	365
236	Kaustinen	4 305	4 298	-7	-150	1	151
75	Hamina	20 851	20 636	-215	-53	18	71
614	Posio	3 477	3 424	-53	-47	32	80
416	Lemi	3 073	3 076	3	-41	55	96
918	Vehmaa	2 276	2 277	1	-27	0	27
495	Multia	1 710	1 663	-47	-20	262	282
286	Kouvola	85 855	85 306	-549	-11	57	68
165	Janakkala	16 853	16 709	-144	-2	40	42

Taulukko 4. Peruskunnista 15 sai katettua alijäämän vuonna 2016

Vuonna 2016 alijäämäisiä peruskuntia oli yhteensä 34, joista viisi kääntyi ylijäämäisestä alijäämäiseksi. Nämä viisi kuntaa ovat Laihia, Pyhäranta, Lapinlahti, Hämeenkyrö ja Siikalatva. Näitä viittä uutta alijäämäistä kuntaa koskee alijäämän kattamisvelvoite eli alijäämä tulisi kattaa viimeistään vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Mikäli alijäämää ei ole katettu tähän mennessä, kunta nimetään tämän kriisikuntakriteerin perusteella kriisikunnaksi.

4.2.2. Kuntakonsernin kertynyt alijäämä asukasta kohden

Kuntalain (118 §) mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä on alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Manner-Suomen kunnista (295) 44 kuntakonsernilla oli vuonna 2015 kertynyttä alijäämää taseessa, joista 17 ylitti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon (taulukko 5.). Vuonna 2016 näistä kuntakonserneista 13:sta alijäämä on vähentynyt, mutta Kärkölä lukuun ottamatta pysynyt alijäämäisenä. Kärkölä sai ainoana kuntakonsernina käännettyä lähes -

1 000 euroa asukasta kohden olevan alijäämän ylijäämäiseksi. Yhteensä viisi kuntakonsernia sai kertyneen alijäämän katettua alle 500 euroon asukasta kohden vuonna 2016. Nämä kuntakonsernit ovat Utsjoki, Kärkölä, Paimio, Vimpeli ja Akaa.

nro.	Kunta	Asukasluku			Kuntakonserni		
		2015	2016	Muutos €/as	2015	2016	Muutos €/as
		Asukas- luku	Asukas- luku		Kertynyt ali-/yli- /yli- €/as	Kertynyt ali-/yli- /yli- €/as	
	KOKO MAA	5 458 325	5 474 083				
989	Ähtäri	6 062	5 985	-77	-1 794	-1 468	326
78	Hanko	8 864	8 663	-201	-1 422	-917	505
783	Säkylä	4 443	4 443	0	-1 266	-749	518
890	Utsjoki	1 250	1 241	-9	-1 052	-414	638
105	Hyrnsalmi	2 422	2 406	-16	-1 049	-1 129	-80
846	Teuva	5 482	5 363	-119	-1 043	-1 444	-401
181	Jämijärvi	1 948	1 915	-33	-980	-1 406	-425
681	Rantasalmi	3 733	3 649	-84	-968	-711	257
316	Kärkölä	4 604	4 540	-64	-964	73	1 038
285	Kotka	54 319	54 187	-132	-893	-769	124
710	Raasepori	28 405	28 077	-328	-866	-747	118
99	Honkajoki	1 793	1 759	-34	-849	-867	-18
738	Sauvo	3 019	3 047	28	-835	-572	263
707	Rääkkylä	2 349	2 268	-81	-795	-528	267
577	Paimio	10 620	10 713	93	-711	-467	245
934	Vimpeli	3 073	3 025	-48	-679	-140	540
20	Akaa	17 043	16 923	-120	-514	-455	59

Taulukko 5. Kuntakonserneista 17 ylitti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon vuonna 2015

Jotta kunta nimettäisiin kriisikunnaksi, niin vuonna 2016 alijäämän tulisi olla 1 000 euroa asukasta kohden. Vuonna 2016 näistä 17:sta kuntakonsernissa alijäämä on kasvanut neljällä kuntakonsernilla (taulukko 5.). Näistä neljästä kuntakonsernista kolme täytti kriisikuntakriteerin raja-arvot. Nämä kunnat ovat Teuva, Jämijärvi ja Hyrnsalmi. Myös Ähtäri täytti kriisikuntakriteerin raja-arvot, vaikka sai alijäämää katettua vuonna 2016. Ähtärillä oli vuonna 2015 kertynyttä alijäämää 1 794 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 sitä oli 1 468 euroa asukasta kohden. Ähtärillä oli parannuksesta huolimatta suurin alijäämä asukasta kohden kaikista kuntakonserneista. Toiseksi eniten alijäämää on Teuvalla. Vuonna 2015 Teuvalla oli kertynyttä alijäämää 1 043 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 se kasvoi 1 444 euroon asukasta kohden. Alijäämän kasvu on ollut suurta ja samoin on ollut myös Jämijärvellä. Jämijärvellä oli vuonna 2015 alijäämää 980 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 se kasvoi

1 406 euroon asukasta kohden. Hyrynsalmella oli vuonna 2015 kertynyttä alijäämää 1 049 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 se kasvoi hieman ollen 1 129 euroa asukasta kohden. Nämä kunnat joutuvat tämän kriisikuntakriteerin perusteella kriisikuntamenettelyyn.

Kriisikunniksi nimettyjen lisäksi 17:sta raja-arvon ylittäneestä kuntakonsernista kahdeksan kuntakonsernia on vielä kriisikuntamenettelyn uhan alaisena (taulukko 5.), sillä vuonna 2016 kertynyttä alijäämää on yli 500 euroa asukasta kohden, joten mikäli vuonna 2017 alijäämä nousee yli raja-arvon, kunta joutuu tämän perusteella kriisikuntamenettelyyn. Nämä kahdeksan kriisikuntamenettelyn uhan alaista kuntakonsernia ovat edelleen Hanko, Säkylä, Rantasalmi, Kotka, Raasepori, Honkajoki, Sauvo ja Rääkkylä.

Vuonna 2015 kertynyttä alijäämää alle 500 euroa asukasta kohden oli 27:llä kuntakonsernilla. Näistä kuntakonserneista 17 pysyi edelleen alijäämäisenä vuonna 2016. Vuonna 2016 alijäämää sai hieman katettua 14 kuntakonsernia ja neljällä kuntakonsernilla alijäämä kasvoi entisestään. Ulvilalla kuntakonsernin kertynyt alijäämä kasvoi eniten ja nousi yli 500 euroon asukasta kohden. Näin ollen Ulvilan kunta on kriisikuntamenettelyn uhan alaisena, jos alijäämä jatkaa kasvuaan ja täyttää tulevana vuosina 1 000 euron raja-arvon. Loput 10 kuntakonsernia saivat käännettyä kertyneen alijäämän ylijäämäiseksi. Suurimman parannuksen oli tehnyt Pukkila, jonka vuoden 2015 kertynyt alijäämä oli vain 24 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 ylijäämää oli 1 453 euroa asukasta kohden. Muutos on ollut 1 478 euroa asukasta kohden.

Vuonna 2016 yhdeksän kuntakonsernia muuttui ylijäämäisestä alijäämäiseksi. Suurin muutos tapahtui Kyyjärvellä, sillä vuonna 2015 ylijäämää oli 743 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 alijäämää oli 286 euroa asukasta kohden. Kyyjärvellä tapahtunut muutos oli -1 028 euroa asukasta kohden. Toiseksi suurin muutos tapahtui Posiolla. Vuonna 2015 Posiolla oli ylijäämää 468 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 alijäämää 394 euroa asukasta kohden, jolloin muutos oli -861 euroa asukasta kohden. Alijäämäiseksi muuttuneista kuntakonserneista yksikään ei ylittänyt 500 euron raja-arvoa, mutta Posio ja Kyyjärvi lähetelevät tätä, mikäli eivät hillitse alijäämän syntymistä huomattavasti.

4.2.3. Talouden tunnuslukukriteerien täyttyminen

Kuntalain (410/2015: 118 §) mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää myös, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden kaikki neljä tunnuslukukriteeriä ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet niille asetetut raja-arvot. Nämä tunnus-

lukukriteerit ja raja-arvot ovat seuraavat: (1) Negatiivinen kuntakonsernin vuosikate ilman harkinnanvaraisia eriiä, jolloin raja-arvo on nolla, (2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo, jolloin raja-arvo on vuonna 2015: 20,85 ja vuonna 2016: 20,89, (3) kuntakonsernin lainakanta ylittää maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla, jolloin raja-arvo on vuonna 2015: 8 984 euroa ja vuonna 2016: 9 237 euroa asukasta kohden sekä (4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia, jolloin tätä ei saa ylittää.

Kuntakonsernin vuosikate on negatiivinen

Ensimmäinen talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen kahtena vuotena peräkkäin. Tällöin tunnuslukukriteerin raja-arvo on nolla.

Vuonna 2015 vuosikate asukasta kohden vaihteli 1772 euron (Kittilä) ja 19 euron (Valtimo) välillä keskiarvon ollessa 658 euroa. Yhdelläkään kuntakonsernilla vuosikate ei ollut negatiivinen, mutta kahdella (Valtimo ja Vehmaa) vuosikate oli alle 100 euroa asukasta kohden. Vuonna 2016 vuosikate asukasta kohden vaihteli 2 505 euron (Kittilä) ja -389 euron (Kyyjärvi) välillä keskiarvon ollessa 720 euroa. Vuosikate muuttui neljällä kuntakonsernilla negatiiviseksi ja kolmella vuosikate oli alle 100 euroa asukasta kohden (Pyhäranta, Vehmaa ja Lapinjärvi). Nämä negatiiviseksi muuttuneet kuntakonsernit olivat Kyyjärvi, Jämijärvi, Pyhäjärvi ja Kaskinen, joista Jämijärvi on nimetty kriisikunta kertyneen alijäämän perusteella. Tämä tunnuslukukriteeri ei kuitenkaan täytynyt kokonaisuudessaan yhdelläkään kuntakonsernilla, mutta Kyyjärvellä, Jämijärvellä, Pyhäjärvellä ja Kaskisella tunnuslukukriteeri voi täytyä vuoden 2018 kriisikuntamenettelyssä, mikäli vuosikate on vuonna 2017 edelleen negatiivinen. Kuitenkaan vuosikatteen negatiivisuus ei yksinään johda kriisikuntamenettelyyn, vaan muidenkin tunnuslukukriteerien tulee täytyä.

Muista kriisikunniksi nimetyistä vuosikate asukasta kohden heikkeni edellisvuoteen nähden Hyrynsalmella (-107 €/as) ja Teuvalla (-53 €/as). Ähtärillä vuosikate puolestaan parani jopa 500 eurolla asukasta kohden. Yhteensä vuosikate heikkeni 106 kuntakonsernilla ja parani 189 kuntakonsernilla. Eniten vuosikate pieneni Kyyjärvellä (-1 299 €/as), Luhangalla (-803 €/as) ja Lapinjärvellä (-569 €/as) sekä eniten parannusta oli Kittilällä (732 €/as), Korsnäsillä (726 €/as) ja Kristiinankaupungilla (723 €/as).

Kunnan tuloveroprosentti on vähintään yhden prosenttiyksikön korkeampi

Toinen talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kunnan tuloveroprosentti on yli 20,85 vuonna 2015 ja yli 20,89 vuonna 2016.

Vuonna 2015 kuntien tuloveroprosentti vaihteli 16,5 prosentin (Kauniainen) ja 22,5 prosentin (Kitee) välillä painotetun keskiarvon ollessa 19,85 prosenttia. Tällöin tuloveroprosentin raja-arvon (20,85 %) ylitti 128 kuntaa. Vuonna 2016 kuntien tuloveroprosentti vaihteli 16,5 (Kauniainen) ja 22,5 prosentin (Savonlinna) välillä painotetun keskiarvon ollessa 19,89 prosenttia. Vuonna 2016 raja-arvon (20,89 %) ylitti 141 kuntaa, jolloin 13 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan yli raja-arvon, mutta eivät vielä tämän perusteella täytä kriteeriä. Tuloveroprosentin raja-arvot ylittivät molempina vuosina yhteensä 128 kuntaa eli 43,39 prosenttia kaikista Manner-Suomen kunnista.

Vuonna 2016 yhteensä 43 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan. Näistä 13 kuntaa oli uudet raja-arvon ylittävää, 16 raja-arvon ylittävää kuntaa nosti entisestään ja 14 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan ilman, että ylittää raja-arvoa. Eniten tuloveroprosenttiaan nosti Pelkosenniemi 2,0 prosenttiyksiköllä sekä 1,0 prosenttiyksiköllä nostivat 6 kuntaa (Säkylä, Loppi, Lestijärvi, Valtimo, Tervo ja Rauma). Ainoastaan 3 kuntaa laski tuloveroprosenttiaan 0,50 prosenttiyksiköllä. Nämä kunnat ovat Kitee, Luoto ja Luhanka, joista Kitee täytti tunnuslukukriteerin raja-arvon edelleen. Vaikka Kitee ainoana raja-arvon ylittäneenä kuntana laski tuloveroprosenttiaan, ei se riittänyt raja-arvon alittamiseen. Tunnuslukukriteerin täyttäneiden lisäksi 13 kuntaa nosti tuloveroprosentin yli raja-arvon vuonna 2016. Mikäli nämä kunnat säilyttävät tuloveroprosentin vähintään tällä tasolla, heillä täyttyy hyvin todennäköisesti tunnuslukukriteeri vuoden 2018 kriisikuntamenettelyssä.

Kuntakonsernin lainakanta ylittää 50 prosentin raja-arvon

Kolmas talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kuntakonsernin lainakanta on yli 8 984 euroa vuonna 2015 ja on yli 9 237 euroa vuonna 2016.

Vuonna 2015 kuntakonsernin lainakanta asukasta kohden vaihteli nollan euron (Luhanka) ja 11 127 euron (Halsua) välillä keskimäärän ollessa 5 989 euroa asukasta kohden. Tunnuslukukriteerin raja-arvon ylitti 12 kuntakonsernia. Vuonna 2016 kuntakonsernin lainakanta asukasta kohden vaihteli 609

euron (Eurajoki) ja 11 606 euron (Espoo) välillä keskimäärän ollessa 6 158 euroa asukasta kohden. Tunnuslukukriteerin raja-arvon ylitti 12 kuntakonsernia. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti molempina vuosina 9 kuntaa, jotka ovat Kyyjärvi (10 017 €/as; 10 545 €/as), Kaustinen (9 546 €/as; 10 023 €/as), Raahe (10 084 €/as; 10 327 €/as), Kotka (10 585 €/as; 10 968 €/as), Hartola (10 858 €/as; 11 240 €/as), Kokkola (10 155 €/as; 9 675 €/as), Vantaa (9 738 €/as; 9 298 €/as), Halsua (11 127 €/as; 11 167 €/as) ja Espoo (10 000 €/as; 11 606 €/as).

Vuoden 2015 raja-arvon ylittäneistä kolme kuntakonsernia (Kittilä, Toholampi ja Lahti) saivat vähennettyä lainoja, ettei raja-arvo ylittynyt enää vuonna 2016. Sen sijaan kolmella kuntakonsernilla (Rautavaara, Keuruu ja Reisjärvi) lainakanta kasvoi niin, että vuoden 2016 raja-arvo ylittyi. Vuonna 2016 yhteensä 166 kuntakonsernilla lainat kasvoivat ja 129 kuntakonsernilla lainat pieneneivät. Eniten lainat kasvoivat Konnevedellä (2 983 €/as), Luhangalla (2 640 €/as) ja Reisjärvellä (2 479 €/as) ja sen sijaan ne pieneneivät eniten Säkylällä (-1 598 €/as), Kärkölällä (-1 428 €/as) ja Kiuruvedellä (-1 328 €/as).

Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia

Neljäs ja viimeinen talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on yli 50 prosenttia vuonna 2015 ja 2016.

Vuonna 2015 kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus vaihteli 20,7 prosentin (Enonkoski) ja 130,5 prosentin (Espoo) välillä koko maan ollessa 78,2 prosenttia. Tällöin tunnuslukukriteerin raja-arvon ylitti 184 kuntakonsernia. Vuonna 2016 kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus vaihteli 17,3 prosentin (Enonkoski) ja 140,3 prosentin välillä koko maan ollessa 77,6 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvon ylitti 183 kuntakonsernia. Tunnuslukukriteerin täytti molempina vuosina yhteensä 171 kuntakonsernia.

Vuonna 2016 yhteensä 171 kuntaa sai laskettua suhteellista velkaantuneisuuttaan, joista 13 kuntakonsernia sai laskettua sen raja-arvon alapuolelle. Eniten laskua on ollut Kärsämäellä (-26,4 % yks), Säkylällä (-18,0 % yks), Kittilällä (-15,1 % yks) ja Kärkölällä (-13,6 % yks). Kolmella kuntakonsernilla (Karstula, Huittinen ja Kirkkonummi) suhteellinen velkaantuneisuus pysyi samana. Näin ollen 121 kunnalla suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi, joista 12 kuntakonsernia täytti tunnuslukukriteerin raja-arvon. Nämä kuntakonsernit ovat Pielavesi, Pyhäjärvi, Urjala, Kaskinen, Toivakka, Pudasjärvi,

Kinnula, Ilomätsi, Teuva, Karvia, Loviisa ja Perho. Eniten suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut Konnevedellä (19,6 %-yks), Reisjärvellä (18,9 %-yks) ja Luhangalla (13,8 %-yks).

4.3. Kriisikuntakriteereiden täyttyminen vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan

Tässä luvussa tarkastellaan vanhan kriisikuntamenettelyn toteutumista Manner-Suomen kaikissa kunnissa, joita vuoden 2017 kuntajaon mukaisesti on 295. Tarkastelun kohteena ovat kriisikuntamenettelyyn johtavan kahden edellytyksen täyttyminen, eli peruskunnan alijäämä ylittää sille säädetyn raja-arvon sekä kuusi taloudellista tunnuslukua, jotka ylittävät niille säädettyt raja-arvot. Vanhasta kriisikuntamenettelystä, tunnusluvuista ja niiden raja-arvoista on säädetty valtioneuvoston asetuksessa (205/2011).

4.3.1. Peruskunnan kertynyt alijäämä asukasta kohden

Peruskunnan alijäämää on käsitelty uuden kriisikuntamenettelyn näkökulmasta (kappale 4.2.1.), jonka taulukoihin viitataan myös tässä kappaleessa. Tässä kappaleessa käsittelen peruskunnan kertynyttä alijäämää vanhan kriisikuntamenettelyn näkökulmasta. Vastaava kohta uudessa kriisikuntamenettelyssä on kuntakonsernin kertynyt alijäämä asukasta kohden.

Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan kunta nimetään kriisikunnaksi, jos peruskunnan taseessa on kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Vuoden 2015 tilinpäätöksessä 12:sta peruskunnalla oli kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden (taulukko 2.). Jotta kunta nimettäisiin kriisikunnaksi, niin vuonna 2016 alijäämän tulisi kasvaa 1 000 euroon asukasta kohden. Näistä 12:sta kunnasta viidellä (Jämijärvi, Teuva, Kotka, Kauhajoki ja Honkajoki) alijäämä kasvoi entisestään vuonna 2016, mutta vain yhdellä kunnalla, Teuvalla, tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyi.

Teuvalla oli vuonna 2015 kertynyttä alijäämää 690 euroa asukasta kohden ja vuonna 2016 alijäämä kasvoi 1 076 euroon asukasta kohden, joka näkyy taulukossa 6. Tämän perusteella Teuva nimettäisiin kriisikunnaksi ja joutuisi kriisikuntamenettelyyn. Myös Jämijärvellä alijäämä kasvoi, mutta jäi juuri raja-arvon alapuolelle ollen 985 euroa asukasta kohden. Myös Honkajoen, Kotkan ja Kauhajoen kasvaneesta alijäämästä tulisi huolestua, sillä ne lähentelevät pian raja-arvoa.

Vuonna 2016 Teuvan lisäksi seitsemällä kunnalla peruskunnan kertynyt alijäämä on yli 500 euroa asukasta kohden (taulukko 6.). Vaikka Ähtäri sai katettua alijäämäänsä vuonna 2016, se täytti edelleen raja-arvon. Nämä seitsemän muuta kuntaa olisivat vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan vaarassa joutua kriisikuntamenettelyyn vuonna 2018, jos alijäämä kasvaa vuonna 2017 yli 1 000 euroon asukasta kohden. Tätä raja-arvoa hipoo jo Jämijärvi ja Honkajoki.

nro.	Kunta	Asukasluku			Peruskunta		
		2015 Asukas- luku	2016 Asukas- luku	Muutos €/as	2015 Kert. ali-/yli- Kert. ali-/yli- €/as	2016 Kert. ali-/yli- Kert. ali-/yli- €/as	Muutos €/as
	KOKO MAA	5 458 325	5 474 083		1 726	1883	
846	Teuva	5 482	5 363	-119	-690	-1 076	-386
181	Jämijärvi	1 948	1 915	-33	-559	-985	-427
99	Honkajoki	1 793	1 759	-34	-863	-901	-38
285	Kotka	54 319	54 187	-132	-760	-886	-126
232	Kauhajoki	13 875	13 772	-103	-749	-822	-73
989	Ähtäri	6 062	5 985	-77	-992	-670	322
250	Kihniö	2 038	1 994	-44	-413	-537	-124
105	Hyrnsalmi	2 422	2 406	-16	-460	-516	-57

Taulukko 6. Peruskunnista 8 täytti kertyneen alijäämän 500 euron raja-arvon vuonna 2016

4.3.2. Talouden tunnuslukukriteerien täyttyminen

Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan kriisikuntamenettely voidaan käynnistää myös, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden kaikki kuusi tunnuslukukriteeriä ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet niille asetetut raja-arvot. Nämä tunnuslukukriteerit ja ovat seuraavat: (1) Negatiivinen kunnan vuosikate ilman harkinnanvaraisia eriä, jolloin raja-arvo on nolla, (2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo, jolloin raja-arvo vuonna 2015 on 20,35 ja 20,39 vuonna 2016, (3) kunnan lainakanta ylittää maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla, jolloin raja-arvo vuonna 2015 on 4 261 euroa ja 4 408 euroa asukasta kohden vuonna 2016, (4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää, jolloin raja-arvo on nolla (5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia ja (6) kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia, jolloin tätä ei saa ylittää.

Kunnan vuosikate on negatiivinen

Ensimmäinen talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen.

Vuonna 2015 vuosikate asukasta kohden vaihteli 1 486 euron (Veteli) ja -194 euron (Valtimo) välillä keskiarvon ollessa 370 euroa. Vuosikate oli negatiivinen 13 kunnalla ja tämän lisäksi 14 kunnalla se oli alle 100 euroa asukasta kohden. Vuonna 2016 vuosikate asukasta kohden vaihteli 1 481 euron (Kauniainen) ja -632 euron (Kyyjärvi) välillä keskiarvon ollessa 413 euroa. Vuosikate oli negatiivinen 12 kunnalla ja tämän lisäksi 11 kunnalla se oli 100 euroa tai vähemmän asukasta kohden. Yhteensä vuosikate asukasta kohden heikkeni 114 kunnalla ja parani 181 kunnalla. Eniten vuosikate pieneni Kyyjärvellä (-1 258 €/as), Vetelillä (-1 191 €/as) ja Luhangalla (-931 €/as) sekä eniten vuosikate parani Säskylällä (855€/as), Korsnäsillä (753 €/as) ja Kristiinankaupungilla (747 €/as).

Vuosikate oli negatiivinen vuosina 2015 ja 2016 neljällä kunnalla, joiden osalta tämä tunnuslukukriteeri täyttyi. Nämä kunnat olivat Pyhäjärvi, Vehmaa, Kaskinen ja Halsua. Näiden lisäksi kahdeksalla kunnalla vuosikate oli negatiivinen vuonna 2016, joten tunnuslukukriteeri on vaarassa täyttyä näiden osalta vuonna 2017. Nämä kunnat ovat Kyyjärvi, Jämijärvi, Pyhäranta, Harjavalta, Lapinjärvi, Siikalatva, Laihia ja Savitaipale.

Kunnan tuloveroprosentti on 0,5 %-yks. korkeampi

Toinen talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kunnan tuloveroprosentti on yli 20,35 vuonna 2015 ja on yli 20,39 vuonna 2016.

Vuonna 2015 kuntien tuloveroprosentti vaihteli 16,5 prosentin (Kauniainen) ja 22,5 prosentin (Kitee) välillä painotetun keskiarvon ollessa 19,85 prosenttia. Tällöin tuloveroprosentin raja-arvon (20,35) ylitti 205 kuntaa. Vuonna 2016 kuntien tuloveroprosentti vaihteli 16,5 (Kauniainen) ja 22,5 prosentin (Savonlinna) välillä painotetun keskiarvon ollessa 19,89 prosenttia. Vuonna 2016 raja-arvon (20,39) ylitti 211 kuntaa, jolloin 6 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan yli raja-arvon, mutta eivät vielä tämän perusteella täyttäneet tunnuslukukriteeriä. Tunnuslukukriteeri voi kuitenkin täyttyä seuraavassa kriisikuntamenettelyssä.

Tuloveroprosentin raja-arvot ylittivät molempina vuosina yhteensä 205 kuntaa eli 69,49 prosenttia kaikista Manner-Suomen kunnista. Vaikka Kitee ainoana raja-arvon ylittäneenä kuntana laski tuloveroprosenttiaan, ei se riittänyt raja-arvon alittamiseen. Vuodelle 2016 yhteensä 43 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan. Näistä 6 kuntaa oli uudet raja-arvon ylittävää, 30 raja-arvon ylittävää kuntaa nosti entisestään ja 7 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan ilman, että ylittää raja-arvoa.

Kunnan lainakanta ylittää 50 prosentin raja-arvon

Kolmas talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kunnan lainakanta on yli 4 261 euroa vuonna 2015 ja on yli 4 408 euroa vuonna 2016.

Vuonna 2015 kunnan lainakanta asukasta kohden vaihteli nollan euron (Karvia, Kauniainen, Enonkoski) ja 7 405 euron (Hanko) välillä keskimäärän ollessa 2 841 euroa asukasta kohden. Tunnuslukukriteerin raja-arvon ylitti 26 kuntaa. Vuonna 2016 kunnan lainakanta asukasta kohden vaihteli nollan euron (Karvia, Kauniainen, Enonkoski) ja 9 309 euron (Reisjärvi) välillä keskimäärän ollessa 2 939 euroa asukasta kohden. Tunnuslukukriteerin raja-arvon ylitti 26 kuntaa. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti molempina vuosina yhteensä 22 kuntaa.

Vuoden 2015 raja-arvon ylittäneistä neljä kuntaa (Kittilä, Suonenjoki, Vaala ja Kivijärvi) saivat vähennettyä lainoja, jottei raja-arvo ylittynyt enää vuonna 2016. Sen sijaan taas neljällä kunnalla (Konnevesi, Teuva, Haapajärvi ja Heinävesi) lainakanta kasvoi niin, että vuoden 2016 raja-arvo ylittyi. Vuoteen 2016 verrattuna yhteensä 165 kuntakonsernillalainat kasvoivat, 126 kuntakonsernilla lainat pieneneivät ja neljällä lainat pysyivät ennallaan. Eniten lainat kasvoivat Konnevedellä (2 640 €/as), Reisjärvellä (2 499 €/as) ja Pielavedellä (1 729 €/as) sekä eniten ne pieneneivät Kärkölällä (-1 404 €/as) Vaalalla (-749 €/as) ja Vimpelillä (-664 €/as).

Kunnan taseessa on kertynyt alijäämää

Neljäs talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kunnan taseessa on kertynyt alijäämää. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kunnalla on taseessa kertynyt alijäämää asukasta kohden vuosina 2015 ja 2016.

Vuonna 2015 kunnan taseen kertynyt ylijäämä tai alijäämä vaihteli 11 778 euron (Eurajoki) ja -992 euron (Ähtäri) välillä koko maan ollessa 1 726 euroa asukasta kohden. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 44 kuntaa. Vuonna 2016 kunnan taseen kertynyt ylijäämä tai alijäämä vaihteli 7 921 euron (Kannonkoski) ja -1 076 euron (Teuva) välillä koko maan ollessa 1 883 euroa asukasta kohden. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 34 kuntaa. Tunnuslukukriteerin täytti molempina vuosina yhteensä 29 kuntaa.

Vuonna 2016 yhteensä 211 kuntaa sai parannettua ylijäämänsä, joista 15 kuntaa sai alijäämän käännettyä kokonaan ylijäämäiseksi. Eniten parantui Miehikkälällä (1 234 €/as), Savukoskella (1 191 €/as), Pukkilalla (1 124 €/as) ja Kärkölällä (1 029 €/as). Yhdellä kunnalla (Kruununpyy) ylijäämä pysyi samana. Lopuilla 84 kunnalla ylijäämä pieneni ja alijäämä kasvoi entisestään. Näistä 5 kuntaa (Laihia, Pyhäranta, Lapinlahti, Hämeenkyrö ja Siikalava) muuttui ylijäämäisestä alijäämäiseksi kunnaksi. Eniten muutosta oli Eurajoella (-3 867 €/as), Kurikalla (-1 653 €/as) ja Kyyjärvellä (-1 039 €/as).

Kunnan omavaraisuus on alle 50 prosenttia

Viides talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kunnan omavaraisuusaste on yli 50 prosenttia vuosina 2015 ja 2016.

Vuonna 2015 kunnan omavaraisuusaste vaihteli 12,0 prosentin (Aura) ja 90,0 prosentin (Karvia ja Kauniainen) välillä koko maan ollessa 60,2 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 129 kuntaa. Vuonna 2016 kunnan omavaraisuusaste vaihteli 12,6 prosentin (Karkkila) ja 92,6 prosentin (Enonkoski) välillä koko maan ollessa 59,8 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 123 kuntaa. Tunnuslukukriteerin täytti molempina vuosina yhteensä 113 kuntaa.

Vuonna 2016 omavaraisuusaste parani 165 kunnalla. Näistä 16 kuntaa sai parannettua omavaraisuuttaan, jotta raja-arvo ei täyttynyt vuonna 2016. Eniten omavaraisuus parani Kärkölällä (18,3 %-yks), Pukkilalla (12,0 %-yks) ja Savukoskella (10,5 %-yks). Kolmella kunnalla omavaraisuusaste pysyi ennallaan. Lopuilla 127 kunnalla omavaraisuus laski, joista kymmenellä kunnalla omavaraisuus laski niin, että täytti sille asetetun raja-arvon. Eniten omavaraisuus laski Pyhäjärvellä (-12,2 %-yks), Pie-lavedellä (-11,8 %-yks) ja Kurikalla (-10,4 %-yks).

Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ylittää 50 prosenttia

Kuudes ja viimeinen talouden tunnuslukukriteeri täyttyy, mikäli kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos kunnalla suhteellinen velkaantuminen on yli 50 prosenttia vuonna 2015 ja 2016.

Vuonna 2015 kunnan suhteellinen velkaantuneisuus vaihteli 9,0 prosentin (Karvia) ja 115,0 prosentin (Lahti) välillä koko maan ollessa 54,9 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 132 kuntaa. Vuonna 2016 kunnan suhteellinen velkaantuneisuus vaihteli 7,2 prosentin (Enonkoski) ja 116,8 prosentin (Kyyjärvi) välillä koko maan ollessa 55,7 prosenttia. Tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 134 kuntaa. Tunnuslukukriteerin täytti molempina vuosina yhteensä 166 kuntaa.

Yhteensä 152 kuntaa sai laskettua suhteellista velkaantuneisuuttaan vuonna 2016. Näistä kunnista 16 sai laskettua sen alle tunnuslukukriteerin raja-arvon. Eniten suhteellinen velkaantuneisuus laski Kärkölässä (-18,0 %-yks), Kittilällä (-12,7 %-yks) ja Kristiinankaupungilla (-12,6 %-yks). Viidellä kunnalla suhteellinen velkaantuneisuus pysyi samana kuin vuonna 2015. 138 kunnalla suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi, joista 18 täytti tunnuslukukriteerin raja-arvon uutena kuntana. Eniten suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi Reisjärvellä (33,4 %-yks), Pyhäjärvellä (21,8 %-yks) ja Konnevedellä (21,6 %-yks).

4.4. Uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden vertailu

Uudessa kriisikuntamenettelyssä on kolme eri edellytystä, joiden perusteella kunta voidaan nimetä kriisikunnaksi ja näin joutua kriisikuntamenettelyyn. Ensimmäisen edellytys on peruskunnan taseen kertynyt alijäämä, jota ei ole katettu määräajassa. Toinen edellytys on konsernin kertynyt alijäämä, jota on asukasta kohden viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Kolmannessa edellytyksessä kunnan ja kuntakonsernin neljä talouden tunnuslukukriteerin raja-arvon tulee täytyä kahtena vuotena peräkkäin. Nämä tunnuslukukriteerit ovat kuntakonsernin vuosikatteen negatiivisuus ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksien korotusta, kunnan tuloveroprosentti ylittää koko maan painotetun keskiarvon vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä, kuntakonsernin lainakanta asukasta kohden ylittää koko maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla ja kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä on sen sijaan kaksi edellytystä, joiden perusteella kunta voidaan nimetä kriisikunnaksi. Ensimmäinen edellytys on kunnan kertynyt alijäämä, jota on asukasta kohden viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500

euroa asukasta kohden. Kolmannessa edellytyksessä kunnan kuusi talouden tunnuslukukriteerin raja-arvon tulee täytyä kahtena vuotena peräkkäin. Nämä tunnuslukukriteerit ovat kunnan vuosikate on negatiivinen ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksien korotusta, kunnan tuloveroprosentti on 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin koko maan painotettu keskiarvo, kunnan lainakanta asukasta kohden ylittää koko maa keskiarvon vähintään 50 prosentilla, kunnan taseessa on alijäämää, kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia ja kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia.

Keskeisimmät muutokset uuteen kriisikuntamenettelyyn on kunnan talouden tasapainovaatimuksen tiukentaminen eli taseen kertynyttä alijäämää ei ole katettu määräajassa. Tätä kriisikuntakriteeriä ei ollut vanhassa kriisikuntamenettelyssä, joten tätä kriisikuntakriteeriä ei voida verrata. Näin ollen seuraava vertailu pohjautuu asukaskohtaisen kertyneen alijäämän sekä talouden tunnuslukukriteerien vertailuun. Talouden tunnuslukukriteereistä uudessa kriisikuntamenettelyssä ei ole taseen kertynyttä alijäämää ja omavaraisuusastetta. Vertailun ja päätelmien helpottamiseksi olen ottanut mukaan kuntakonsernin vastaavat tiedot.

4.4.1. Kertynyt alijäämä asukasta kohden

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos taseessa viimeisessä tilinpäätöksessä on kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Uudessa kriisikuntamenettelyssä tämä kriisikuntakriteeri katostaan kuntakonsernin tilinpäätöksestä ja vanhassa kriisikuntamenettelyssä kunnan tilinpäätöksestä.

Uudessa kriisikuntamenettelyssä 17 kuntakonsernilla oli alijäämää vähintään 500 euroa asukasta kohden vuonna 2015. Vuonna 2016 näistä kuntakonserneista neljällä oli alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden. Tämän perusteella kriisikunnaksi nimettiin Teuva (1 043 €/as; 1 444 €/as), Jämi-järvi (980 €/as; 1 406 €/as), Hyrynsalmi (1 049 €/as; 1 129 €/as) ja Ähtäri (1 794 €/as; 1 468 €/as).

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä 12 kunnalla oli alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden vuonna 2015. Vuonna 2016 näistä kunnista ainoastaan Teuvalla oli alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden. Tämän perusteella ainoastaan Teuva (690 €/as; 1 076 €/as) nimettäisiin kriisikunnaksi. Uuden kriisikuntamenettelyn mukaisista kriisikunnista Jämi-järvi jäi niukasti alle raja-arvon (559 €/as; 985 €/as). Ähtäri oli saanut katettua alijäämäänsä vuonna 2016, joten säästyi kriisikuntanimitykseltä (992 €/as; 670 €/as). Hyrynsalmi puolestaan ei täyttänyt 500 euron rajaa vuonna 2015, vaan se täyttyi vasta vuonna 2016 (460 €/as/ 516 €/as).

Kunnan ja kuntakonsernin kertyneen ylijäämän tai alijäämän suhteen on eroja, nimittäin kuudessa kunnassa (Utsjoki, Paimio, Sauvo, Hanko, Rääkkylä ja Ulvila) kunnat olivat selvästi ylijäämäisiä, mutta kuntakonsernit olivat selvästi alijäämäisiä. Näistä kunnista viisi oli uuden kriisikuntamenettelyn uhan alaisena, mutta sai katettua kuntakonsernin alijäämää vuonna 2016, jottei raja-arvo täyttynyt. Ulvilalla sen sijaan alijäämä kasvoi niin, että ylitti 500 euron raja-arvon vuonna 2016.

Esimerkiksi Utsjoen kunnalla oli kertynyttä ylijäämää 832 euroa asukasta kohden vuonna 2015 ja vuonna 2016 se kasvoi 1 397 euroon asukasta kohden. Sen sijaan kuntakonsernilla oli kertynyttä alijäämää 1 052 euroa vuonna 2015 ja vuonna 2016 se oli 414 euroa asukasta kohden. Mikäli Utsjoki ei olisi saanut katettua kuntakonsernin kertynyttä alijäämää vuonna 2016, se olisi nimetty uuden kriisikuntamenettelyn mukaan kriisikunnaksi ja vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan Utsjoella ei olisi mitään syytä huoleen. Sama tilanne oli myös Hangolla, sillä kunta oli ylijäämäinen vuonna 2015 (245 €/as) ja 2016 (319 €/as), mutta kuntakonserni oli huomattavasti alijäämäinen. Vuonna 2015 Hangon kuntakonsernilla oli kertynyttä alijäämää 1 422 euroa ja vuonna 2016 sitä saatiin katettua juuri alle rajan olleen 917 euroa asukasta kohden. Mikäli Hangon kuntakonserni ei olisi saanut katettua alijäämää, se olisi myös joutunut uuteen kriisikuntamenettelyyn, vaikka vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan ei olisi nimetty.

Kärkölässä ja Säkylässä niin kunta kuin kuntakonserni olivat alijäämäisiä vuonna 2015 ja vain Kärkölä sai nostettua alijäämän ylijäämäiseksi molemmissa vuonna 2016. Kärkölän kunnalla oli vuonna 2015 kertynyttä alijäämää 316 euroa ja kuntakonsernilla se oli 964 euroa asukasta kohden. Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan Kärkölä ei vielä täyttäisi ensimmäisen vuoden kriteeriä, mutta uuden kriisikuntamenettelyn mukaan kyllä. Mikäli Kärkölä ei olisi saanut katettua alijäämäänsä ja muuttunut ylijäämäiseksi, vaan olisi sen sijaan kasvanut, niin uuden kriisikuntamenettelyn mukaan Kärkölä olisi pian nimetty kriisikunnaksi. Säkylällä olisi ollut melkein sama kohtalo kuin Kärkölässä. Säkylän kunnalla oli vuonna 2015 kertynyttä alijäämää 682 euroa ja kuntakonsernilla 1 266 euroa asukasta kohden. Näiden mukaan Säkylä olisi sekä uuden että vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan kriisikunnan nimeämisen kynnyksellä, mutta vuonna 2016 Säkylä sai katettua alijäämää sen verran, ettei näin tapahtunut. Vuonna 2016 Säkylän kunnalla oli alijäämää 277 euroa ja kuntakonsernilla 749 euroa asukasta kohden. Uuden kriisikuntamenettelyn uhka on kuitenkin vielä seuraavana vuonna olemassa, sillä alijäämää on edelleen yli 500 euroa asukasta kohden.

Ähtärin, Jämijärven ja Teuvan lisäksi Kotkalla ja Honkajoella alijäämän yli 500 euron raja-arvo täyttyy molempina vuosina niin kunnassa kuin kuntakonsernissa. Honkajoella alijäämä lähentelee jo toisen vuoden raja-arvoa niin kunnassa (863 €/as; 901 €/as) kuin kuntakonsernissa (849 €/as; 867 €/as).

Mikäli alijäämän kertymistä ei saada katettua, kunta nimetään pian kriisikunnaksi. Kotkalla alijäämä on kasvanut kunnassa mutta pienentynyt kuntakonsernissa. Kotkan kunnassa alijäämä lähentelee jo toisen vuoden raja-arvoa (760 €/as; 886 €/as), mutta kuntakonsernissa lähtenyt laskuun (893 €/as; 769 €/as). Kuitenkin molempien kriisikuntamenettelyiden uhka on seuraavina vuosina, jos alijäämää ei saada katettua.

Yhdellä kunnalla, Kemijärvellä, kertynyt alijäämä oli puolestaan kunnalla, muttei kuntakonsernilla. Kemijärven kunta oli alijäämäinen vuosina 2015 (675 €/as) ja vuonna 2016 (135 €/as), mutta kuntakonserni oli ylijäämäinen molempina vuosina (570 €/as; 751 €/as). Kunnan alijäämä ei kuitenkaan riittäisi vanhan kriisikuntamenettelyn käynnistämiseen, sillä sitä saatiin hyvin katettua vuonna 2016.

4.4.2. Vuosikate asukasta kohden

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos kaikki talouden tunnuslukukriteerin raja-arvoa täyttyvät kahtena vuotena peräkkäin. Negatiivinen vuosikate ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksien korotusta on yksi tunnuslukukriteereistä, joka katsotaan uudessa kriisikuntamenettelyssä kuntakonsernin tilinpäätöksestä ja vanhassa kriisikuntamenettelyssä kunnan tilinpäätöksestä.

Uudessa kriisikuntamenettelyssä yksikään kuntakonserni ei täyttänyt negatiivisen vuosikatteen tunnuslukukriteeriä, mutta vuonna 2016 neljä kuntakonsernia muuttui alijäämäiseksi. Nämä kuntakonsernit ovat Kyyjärvi (910 €/as; -389 €/as), Jämijärvi (220 €/as; -152 €/as), Pyhäjärvi (174 €/as; -74 €/as) ja Kaskinen (197 €/as; -6 €/as). Näin ollen nämä kuntakonsernit voivat täyttää tunnuslukukriteerin seuraavana vuonna. Lopuilla kuntakonserneista vuosikate oli positiivinen.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä 4 kuntaa täytti negatiivisen vuosikatteen tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ovat Pyhäjärvi (-188 €/as; -511 €/as), Kaskinen (-33 €/as; -165 €/as), Vehmaa (-156 €/as; -178 €/as) ja Halsua (-48 €/as; -3 €/as). Vuonna 2015 yhteensä 13 kunnalla oli vuosikate negatiivinen, mutta edellä mainittuja kuntia lukuun ottamatta loput yhdeksän kuntaa saivat käännettyä negatiivisen vuosikatteen positiiviseksi. Vuonna 2016 vuosikate oli negatiivinen yhteensä 12 kunnalla, joista neljä täytti tunnuslukukriteerin ja kahdeksalla kunnalla vuosikate muuttui negatiiviseksi. Nämä kunnat ovat Kyyjärvi (626 €/as; -632 €/as), Jämijärvi 132 €/as; -227 €/as), Pyhäjärvi (219 €/as; -132 €/as), Harjavalta (180 €/as; -108 €/as), Lapinjärvi (403 €/as; -89 €/as), Siikalatva (332 €/as; -49 €/as), Laihia (120 €/as; -8 €/as) ja Savitaipale (303 €/as; -8 €/as). Näillä kahdeksalla kunnalla tunnuslukukriteeri voisi täytyä seuraavana vuonna vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan.

Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaisen tunnuslukukriteerin täyttäneistä neljästä kunnasta Pyhäjärven ja Kaskisen kuntakonserni muuttui vuonna 2016 negatiiviseksi. Vehmaan kuntakonserni on juuri ja juuri positiivinen (33 €/as; 73 €/as) ja Halsuan kuntakonserni reippaasti positiivinen (399 €/as; 596 €/as) molempina vuosina. 12 kunnasta, joilla vuosikate oli negatiivinen vuonna 2016, neljällä kuntakonsernilla muuttui myös ja Vehmaa ja Halsuaa lukuun ottamatta kaikilla kuntakonserneilla vuosikate myös pieneni edellisvuoteen verrattuna.

Valta osalla Manner-Suomen kunnista kuntakonsernin vuosikate on parempi kuin kunnan vuosikate. Ainoastaan Ristijärven, Vetelin ja Luhankaan kunnan vuosikate oli kuntakonsernia parempi vuonna 2015 ja ainoastaan Säkylän kunnan vuosikate kuntakonsernia parempi vuonna 2016. Näin ollen kunnan negatiivinen vuosikate ei heijastu kuntakonsernin vuosikatteeseen heti, joka näkyy myös tunnuslukukriteerin toteutumisessa.

Uuden kriisikuntamenettelyn mukaisista kriisikunnista Jämijärvi täytti niin uuden kuin vanhan kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteerin raja-arvon vain vuonna 2016. Teuvalla, Hyrynsalmella ja Ähtärillä vuosikatteen olivat positiiviset molempina vuosina.

4.4.3. Tuloveroprosentti

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos kaikki talouden tunnuslukukriteerin raja-arvoa täytyvät kahtena vuotena peräkkäin. Kunnan tuloveroprosentti on yksi tunnuslukukriteereistä, joka täyttyy uudessa kriisikuntamenettelyssä, jos se on yhden prosenttiyksikön verran korkeampi kuin koko maan painotettu keskiarvo. Vanhassa kriisikuntamenettelyssä se täyttyy, jos se on 0,5 prosenttiyksikkö korkeampi kuin koko maan painotettu keskiarvo.

Uudessa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvot (20,85 %; 20,89 %) täytti 128 kuntaa. Näistä kunnista tuloveroprosenttiaan nosti vuodelle 2016 entisestään yhteensä 16 kuntaa ja yksi kunta laski. Viisi kuntaa nosti 0,75 prosenttiyksiköllä, joista yksi kunta oli Ähtäri. Kahdeksan kuntaa nosti 0,5 prosenttiyksiköllä ja kolme kuntaa 0,25 prosenttiyksiköllä. Lopuilla 111 kunnalla tuloveroprosentti pysyi samana. Kolmetoista kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan niin, että tunnuslukukriteeri täyttyi 2016. Yksi kunta (Pelkosenniemi) nosti kahdella prosenttiyksiköllä, neljä kuntaa (Säkylä, Alavus, Valtimo ja Lestijärvi) nosti yhdellä prosenttiyksiköllä, seitsemän kuntaa 0,5 prosenttiyksiköllä ja yksi kunta 0,25 prosenttiyksiköllä.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvot (20,35 %; 20,39 %) täytti 205 kuntaa, joka on lähes 70 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Ne kunnat, jotka täyttivät uuden tunnuslukukriteerin molempina vuosina (128 kuntaa), täyttivät väistämättä myös vanhan tunnuslukukriteerin, mutta vanhan tunnuslukukriteerin täyttäneistä 77 kuntaa ei täyttänyt uutta tunnuslukukriteeriä. Vain toisena vuonna uuden tunnuslukukriteerin täyttäneistä (13 kuntaa) kunnista kymmenen kuntaa täytti vanhan tunnuslukukriteerin, jolloin kolmella kunnalla täyttyi niin uusi kuin vanha tunnuslukukriteeri vain toisena vuonna. Lopuista 67 kunnasta neljä kuntaa nosti 0,25 prosenttiyksiköllä tuloveroprosenttiaan ilman, että uusi tunnuslukukriteeri täyttyi ja muilla se pysyi samana. Lisäksi kolme kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan niin, että vanha tunnuslukukriteeri täyttyi. Uuden kriisikuntamenettelyn mukaan nimetyistä kriisikunnista kaikki täyttivät niin uuden kuin vanhan tunnuslukukriteerin raja-arvot.

4.4.4. Lainakanta asukasta kohden

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos kaikki talouden tunnuslukukriteerin raja-arvoa täytyvät kahtena vuotena peräkkäin. Lainakanta asukasta kohden on yksi tunnuslukukriteereistä, joka katsotaan uudessa kriisikuntamenettelyssä kuntakonsernin tilinpäätöksestä ja vanhassa kriisikuntamenettelyssä kunnan tilinpäätöksestä. Raja-arvo täyttyy, jos lainakanta asukasta kohden ylittää koko maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla.

Uudessa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvot (8 984 €/as; 9 237 €/as) täytti 9 kuntakonsernia, jotka ovat Kyyjärvi, Kaustinen, Raahe, Kotka, Hartola, Kokkola, Vantaa, Halsua ja Espoo. Kolmella kuntakonsernilla (Lahti, Toholampi, Kittilä) raja-arvo täyttyi vuonna 2015, mutta lasivat vuoteen 2016 alittaen raja-arvon. Kolmella kuntakonsernilla (Reisjärvi, Rautavaara, Keuruu) puolestaan lainakanta kasvoi ja täytti vuonna 2016 raja-arvon. Uuden kriisikuntamenettelyn mukaan nimetyistä kriisikunnista yksikään ei täyttänyt kuntakonsernin raja-arvoja.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvot (4 261 €/as; 4408 €/as) täytti 22 kuntaa. Neljällä kunnalla raja-arvo täyttyi vuonna 2015, muttei enää vuonna 2016 ja neljällä kunnalla ainoastaan vuonna 2016. Uuden kriisikuntamenettelyn mukaisista kriisikunnista yksikään ei täyttänyt tunnuslukukriteeriä. Ainoastaan Teuva täytti sen raja-arvon vuonna 2016.

Seitsemän kuntaa (Kyyjärvi, Kaustinen, Raahe, Kotka, Hartola, Kokkola ja Vantaa) täyttivät sekä uuden että vanhan tunnuslukukriteerin raja-arvot. Kaksi kuntaa (Halsua ja Espoo) täyttivät vain uuden tunnuslukukriteerin, mutta eivät vanhan tunnuslukukriteerin raja-arvoa. Ne kuntakonsernit, jotka täyttivät uuden tunnuslukukriteerin vain yhtenä vuonna, täyttivät yhtä lukuun ottamatta myös vanhan

tunnuslukukriteerin. Poikkeuksena on Kittilä, joka täytti niin uuden kuin vanhan tunnuslukukriteerin vain vuonna 2015. Näin ollen kymmenen kuntaa täyttivät vain vanhan tunnuslukukriteerin mutta eivät uutta tunnuslukukriteeriä.

Kuntakonsernien tunnuslukukriteerin raja-arvot ovat todella korkeat verrattuna kuntien raja-arvoihin, ero on yli kaksinkertainen. Kaikkien kuntakonsernien keskimääräkin on jo korkeampi kuin kunnille asetettu lainakannan raja-arvo. Tämä mahdollistaa kuntakonsernien lainakannan kasvun, ilman että tunnuslukukriteeri täyttyy heti. Mikäli uudessa kriisikuntakriteerissä raja-arvot olisivat samat kuin vanhassa eli toisin sanoen raja-arvot laskettaisiin kaikkien kuntien lainakannan keskimäärästä, niin 125 kuntakonsernia ylittäisi tämän raja-arvon.

4.4.5. Suhteellinen velkaantuneisuus

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos kaikki talouden tunnuslukukriteerin raja-arvoa täyttävät kahtena vuotena peräkkäin. Suhteellinen velkaantuneisuus on yksi tunnuslukukriteereistä, joka katsotaan uudessa kriisikuntamenettelyssä kuntakonsernin tilinpäätöksestä ja vanhassa kriisikuntamenettelyssä kunnan tilinpäätöksestä. Raja-arvo täyttyy, jos suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia.

Uudessa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 171 kuntakonsernia. 13 kuntakonsernia täytti raja-arvon vuonna 2015, mutta ei enää vuonna 2016 ja 12 kuntakonsernia täytti raja-arvon vuonna 2016. Näillä kunnilla tunnuslukukriteeri voi täytyä seuraavana vuonna. Uuden kriisikuntamenettelyn kriisikunnista ainoastaan Ähtäri täytti tunnuslukukriteerin ja Teuvalla raja-arvo täyttyi vain vuonna 2016. Jämijärvi ja Hyrynsalmi eivät täyttäneet tunnuslukukriteerin raja-arvoja.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 116 kuntaa. 16 kuntaa täytti tunnuslukukriteerin raja-arvot vuonna 2015, mutta ei enää vuonna 2016 ja 18 kuntaa täytti raja-arvon vasta vuonna 2016. Uuden kriisikuntamenettelyn kriisikunnista ainoastaan Teuva täytti tunnuslukukriteerin raja-arvon. Jämijärvi täytti raja-arvon vuonna 2016 ja Ähtäri ja Hyrynsalmi eivät ollenkaan.

Kunnista 107 täytti niin uuden kuin vanhan tunnuslukukriteerin, 64 kuntakonsernia täytti ainoastaan uuden tunnuslukukriteerin ja 9 kuntaa täytti ainoastaan vanhan tunnuslukukriteerin. 64 kuntakonsernista, jotka täyttivät vain kuntakonsernia koskevan uuden tunnuslukukriteerin, kymmenellä kunnalla vanha tunnuslukukriteeri täyttyi vain vuonna 2015 ja kahdeksalla kunnalla täytti vain vuonna 2016. Lopuilla 46 kunnasta vanha tunnuslukukriteeri ei täyttnyt ollenkaan.

Ne yhdeksän kuntaa, joilla a täyttyi vain vanhan kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteeri, ovat Teuva, Jokioinen, Alavieska, Siikajoki, Inkoo, Hausjärvi, Kivijärvi, Pukkila ja Kinnula. Näistä kunnista kolmella täyttyi uusi tunnuslukukriteeri vuonna 2015, kahdella vuonna 2016 ja neljällä kuntakonsernilla ei ollenkaan. Lopuilla 16 kunnasta, joilla täyttyi vanha tunnuslukukriteeri vain toisena vuonna, yhdeksällä täyttyi saman vuoden uusi tunnuslukukriteeri, kuudella kuntakonserneista ei ollenkaan ja yhdellä vastakkaisen vuoden tunnuslukukriteerin raja-arvo.

4.4.6. Taseen kertynyt alijäämä

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos kaikki talouden tunnuslukukriteerin raja-arvoa täyttävät kahtena vuotena peräkkäin. Taseen kertynyt alijäämä on yksi tunnuslukukriteeri, joka on ainoastaan vanhassa kriisikuntamenettelyssä ja se katsotaan kunnan tilinpäätöksestä. Uuteen kriisikuntamenettelyyn alijäämä ei tullut omaksi tunnuslukukriteeriksi, mutta vertailun vuoksi katson, kuinka tunnuslukukriteeri olisi täyttynyt kuntakonsernissa, jos se olisi otettu osaksi mittaristoa.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 29 kuntaa. 15 kuntaa täytti raja-arvon vuonna 2015 ja viisi kuntaa vuonna 2016. Mikäli tämä tunnuslukukriteeri olisi otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn yhdeksi tunnuslukukriteeriksi, niin sen olisi täyttänyt 33 kuntakonsernia. Vain vuonna 2015 raja-arvon täytti 11 kuntakonsernia ja vuonna 2016 raja-arvon täytti yhdeksän kuntakonsernia.

20 kuntaa olisi täyttänyt niin vanhan kuin uuden tunnuslukukriteerin. Näihin kuntiin lukeutuu myös uuden kriisikuntamenettelyn mukaiset kriisikunnat alijäämässä vuoksi. Tämän lisäksi 13 kuntaa olisi täyttänyt tunnuslukukriteerin vain kuntakonsernin osalta ja yhdeksän kuntaa vain kunnan osalta eli ainoastaan vanhan tunnuslukukriteerin raja-arvon. 13:sta kunnasta, jotka täyttivät kuntakonsernia koskevan raja-arvon, ainoastaan Vehmaan kunnalla oli taseessa alijäämää vuonna 2015. Yhdeksällä kunnalla, jotka täyttivät vanhan tunnuslukukriteerin, ainoastaan kolmella kuntakonsernilla oli alijäämää toisena vuonna. Vaasan kunnalla ja kuntakonsernilla oleva ero on huomattavin. Vaasan kunnalla on vuonna 2015 alijäämää 315 euroa ja 363 euroa asukasta kohden vuonna 2016, kun taas kuntakonsernilla on vuonna 2015 ylijäämää 1 884 euroa ja 1 993 euroa asukasta kohden vuonna 2016.

4.4.7. Omavaraisuusaste

Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn, jos kaikki talouden tunnuslukukriteerin raja-arvoa täyttävät kahtena vuotena peräkkäin. Omavaraisuusaste on yksi tunnuslukukriteeri, joka on ainoastaan vanhassa kriisikuntamenettelyssä ja se katsotaan kunnan tilinpäätöksestä. Uuteen kriisikuntamenettelyyn omavaraisuusaste ei tullut omaksi tunnuslukukriteeriksi, mutta vertailun vuoksi katson, kuinka tunnuslukukriteeri olisi täytynyt kuntakonsernissa, jos se olisi otettu osaksi mittaristoa. Tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti 113 kuntaa. 16 kuntaa täytti raja-arvon vuonna 2015 ja 10 kuntaa vuonna 2016. Mikäli tämä tunnuslukukriteeri olisi otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn yhdeksi tunnuslukukriteeriksi, niin raja-arvon olisi täyttänyt 220 kuntakonsernia eli noin 75 prosenttia kaikista Manner-Suomen kuntakonserneista. Pelkästään vuonna 2015 raja-arvon täytti neljä kuntakonsernia ja vuonna 2016 raja-arvon täytti kahdeksan kuntakonsernia.

Kaikki 113 kuntaa, jotka täyttivät vanhan kriisikuntamenettelyn mukaisen tunnuslukukriteerin raja-arvon, täytti myös kuntakonsernin raja-arvon. Lopuilla 107 kuntakonsernin raja-arvon täyttäneistä 15 kunnalla täyttyi raja-arvo vuonna 2015 ja yhdeksällä kunnalla vuonna 2016. Lopuilla 83 kuntakonsernin raja-arvon täyttäneistä kunnan omavaraisuusaste oli yli 50 prosenttia. Yhdellä kunnalla, Ruovedellä, täyttyi kunnan ja kuntakonsernin tunnuslukukriteeri vuonna 2015 sekä Toivakkalan kunnalla ja kuntakonsernilla se täyttyi ainoana kuntana vuonna 2016. Tämän lisäksi kolmella kuntakonsernilla raja-arvo täyttyi vuonna 2015, muttei kunnalla sekä seitsemällä kuntakonsernilla vuonna 2016, muttei kunnalla. 63 kunnalla ja kuntakonsernilla omavaraisuusaste oli yli 50 prosenttia molempina vuosina.

Lähes kaikilla kuntakonserneilla omavaraisuusaste on ollut huonompi kuin kunnalla. Poikkeuksena tähän ainoastaan Kaustisilla, Ylivieskalla, Karkkilalla, Auralla ja Haapavedellä kuntakonsernin omavaraisuusaste oli parempi kuin kunnalla. Kankaanpään kuntakonsernilla oli parempi vuonna 2015, mutta vuonna 2016 se muuttui huonommaksi kuin kunnalla. Uuden kriisikuntamenettelyn mukaisista kriisikunnista Teuva ja Jämijärvi täyttivät niin kunnan kuin kuntakonsernin raja-arvon. Jämijärven kunnalla omavaraisuusaste oli vuonna 2015 28,0 prosenttia ja vuonna 2016 se laski 19,0 prosenttiin. Jämijärven kuntakonsernilla omavaraisuusaste on ollut vielä heikompi, sillä vuonna 2015 se oli 16,8 prosenttia ja vuonna 2016 se laski 9,8 prosenttiin. Teuvallakin kuntakonsernin omavaraisuusaste (32,8 %; 27,6 %) on ollut heikompi kuin kunnalla (43,0 %; 36,1 %), mutta ei niin huono kuin Jämijärvellä. Ähtärillä ja Hyrynsalmella täyttyi vain kuntakonsernin raja-arvot. Ähtärin kunnalla raja-arvo täyttyi vain vuonna 2015, mutta Hyrynsalmen kunnalla ei ollenkaan.

5. TUTKIMUSTULOKSET JA PÄÄTELMÄT

5.1. Uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden täyttyminen

5.1.1. Uusien kriisikuntakriteereiden täyttyminen

Ensimmäinen edellytys eli peruskunnan kattamaton alijäämä on uusi kriisikuntakriteeri, jota sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 tilinpäätökseen. Kriisikuntakriteerin mukaan alijäämä tulee kattaa sille säädetyssä määräajassa, joka on käytännössä viisi vuotta. Tämän mukaan alijäämän tulee olla katettuna tilikauden 2020 tilinpäätöksessä tai muuten kunta joutuu kriisikuntamenettelyyn. Siirtymäsäännöksessä (148 §) säädetään pidennetystä kattamisajasta. Jos alijäämää on yli 500 euroa asukasta kohden, alijäämä tulee kattaa viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä.

Manner-Suomen kunnista yhteensä 44 peruskunnalla oli kertynyttä alijäämää vuoden 2015 taseessa. Näistä 12 kunnalla oli kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden, joten näiden kuntien tulee kattaa alijäämä viimeistään vuoden 2022 tilinpäätöksessä. Lopuista 32 kunnasta 15 sai katettua kertyneen alijäämän seuraavana vuonna, jolloin 17 kunnan tulee vielä kattaa alijäämä viimeistään vuoden 2020 tilinpäätöksessä. Vuonna 2016 viisi ylijäämäistä kuntaa muuttui alijäämäiseksi, jolloin näiden kuntien tulee kattaa alijäämä viimeistään vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Nämä alijäämäiset kunnat ovat vaarassa joutua kriisikuntamenettelyyn tämän perusteella, mikäli alijäämää ei kateta määräajassa.

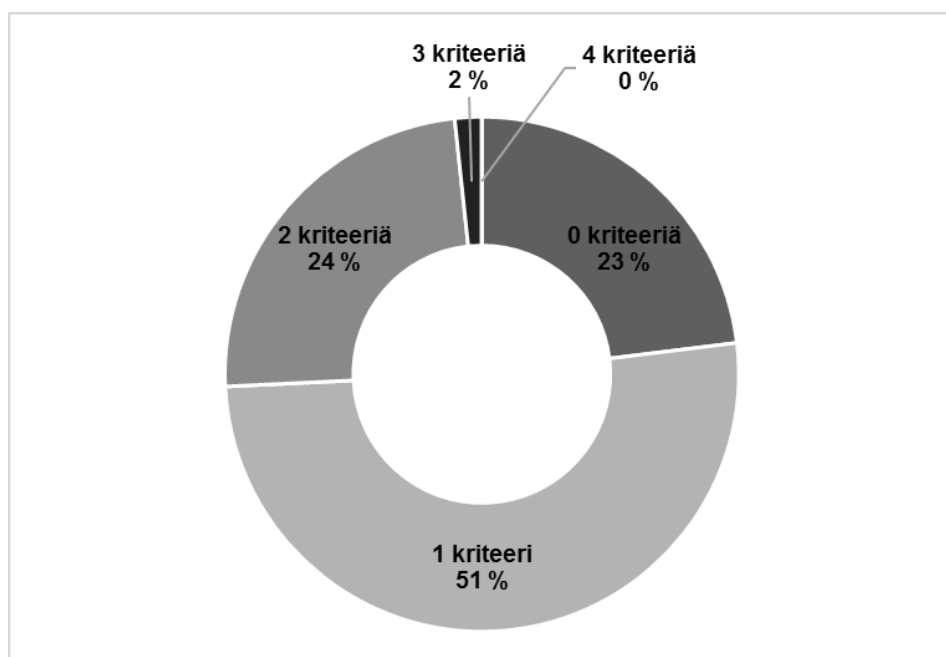
Toinen edellytys kriisikuntamenettelylle on, jos kuntakonsernilla on taseessa kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Tämän kriisikuntakriteerin täytti vuonna 2017 Manner-Suomen kunnista neljä kuntaa, Teuva, Jämijärvi, Hyrynsalmi ja Ähtäri. Nämä kunnat ovat kriisikuntamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa, eli kriisikuntakriteerin on todettu täyttyneen, joten kuntaa kuullaan asiasta ja päätetään kriisikuntamenettelyn käynnistämisen tarpeesta. Näiden kriisikuntien lisäksi kahdeksalla kunnalla oli vuonna 2016 kertynyttä alijäämää vähintään 500 euroa asukasta kohden. Mikäli näiden kuntien alijäämää kasvaa ja täyttää 1 000 euron rajan, kunta nimetään kriisikunnaksi.

Kolmantena edellytyksenä kriisikuntamenettelylle on, jos kunnan ja kuntakonsernin talouden kaikki tunnusluvut täyttävät niille säädetyt raja-arvot. Nämä tunnusluvut ovat kuntakonsernin vuosikatteen negatiivisuus ilman harkinnanvaraisten valtionosuuksien korotusta, kunnan tuloveroprosentti on 1

prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo, kuntakonsernin lainakanta asukasta kohden on vähintään 50 prosenttia korkeampi kuin koko maalla ja kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia.

Manner-Suomen kunnista (295) yhdelläkään kuntakonsernilla vuosikate ei ollut negatiivinen molempina vuosina, joten tämä tunnuslukukriteeri ei täyttnyt. Vuonna 2016 neljällä kuntakonsernilla (Kyyjärvi, Jämijärvi, Pyhäjärvi ja Kaskinen) vuosikate muuttui negatiiviseksi, joten näiden kuntakonsernien osalta tämä tunnuslukukriteeri on vaarassa täyttyä seuraavana vuonna. Tunnuslukukriteereistä suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi eniten eli se oli yli 50 prosenttia 171 kuntakonsernilla (58 %). Tuloveroprosentin raja-arvot ylitti 128 kuntaa (43 %) ja kuntakonsernin lainakanta asukasta kohden ylittyi 9 kuntakonsernilla (3 %) täyttäen tunnuslukukriteerin.

Yksikään kunta ei täyttänyt kaikkia neljää tunnuslukukriteeriä vuonna 2017. Kolme tunnuslukukriteeriä täytti viisi kuntaa (2 %), kaksi tunnuslukukriteeriä täytti 71 kuntaa (24 %) ja yksi tunnuslukukriteeri täyttyi reilulla puolella kunnista eli 151 kunnalla (51 %). 68 kuntaa (23 %) ei täyttänyt uusista tunnuslukukriteereistä yhtäkään. Kaaviosta 2. näkyy, miten uudet tunnuslukukriteerit täytyivät Manner-Suomen kunnissa.



Kaavio 2. Uusien tunnuslukukriteereiden täytyminen Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017

Kolme tunnuslukukriteeriä neljästä täyttyi viidellä kunnalla. Nämä kunnat olivat Halsua, Hartola, Kaustinen, Kokkola ja Raahe. Kaikki viisi kuntaa täyttivät tunnuslukukriteereistä kuntakonsernin

suhteellisen velkaantuneisuuden, kuntakonsernin asukaskohtaisen lainakannan sekä tuloveroprosentin raja-arvot.

Kaksi tunnuslukukriteeriä täyttyi 71 kunnalla. Kaikki 71 kuntaa täytti yhtenä tunnuslukukriteerinä suhteellisen velkaantuneisuuden. Toisena tunnuslukukriteerinä 67 kuntaa täytti tuloveroprosentille asetetut raja-arvot ja 4 kuntaa konsernilainojen asukaskohtaiset raja-arvot.

Yhden tunnuslukukriteerin täytti suurin osa kunnista eli 151 kuntaa. Näistä kunnista kukaan ei täyttänyt asukaskohtaista konsernilainojen raja-arvoa, vaan kriteeri täyttyi joko tuloveroprosentin tai suhteellisen velkaantuneisuuden kohdalla. 95 kuntakonsernia eli suurin osa täytti suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvon ja näin ollen tuloveroprosentin raja-arvot täytti 56 kuntaa.

5.1.2. Vanhojen kriisikuntakriteereiden tähttyminen

Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan ensimmäinen edellytys kriisikuntamenettelylle on, jos peruskunnan taseessa on kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden.

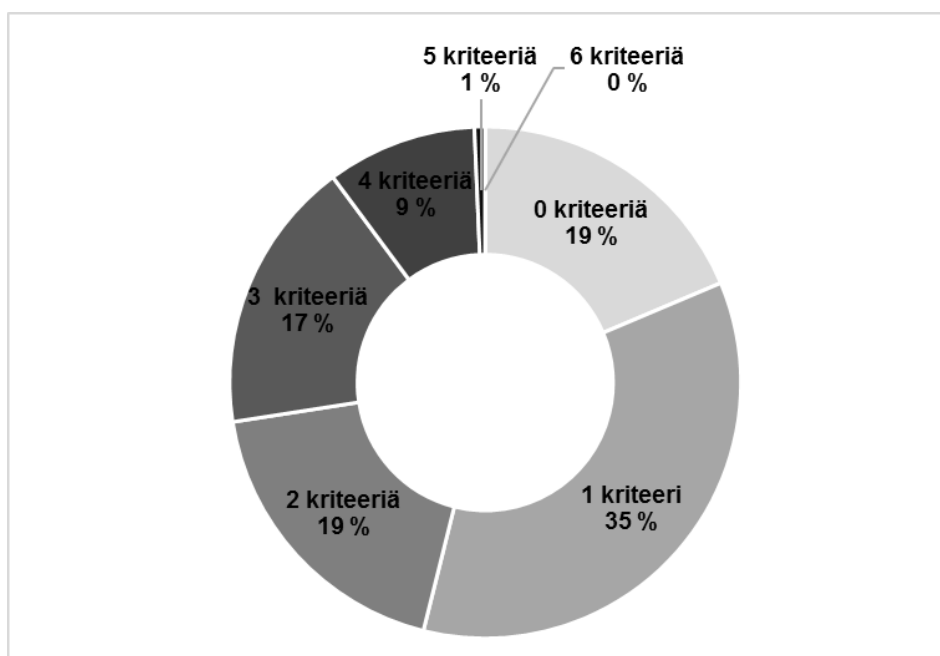
Vuonna 2015 kertynyttä alijäämää oli vähintään 500 euroa asukasta kohden 12 kunnalla, mutta vuonna 2016 kertynyttä alijäämää oli vähintään 1 000 euroa asukasta kohden vain yhdellä kunnalla, jolloin tämän kriisikuntakriteerin täytti vuonna 2017 Manner-Suomen kunnista yksi kunta, Teuva. Vuonna 2016 kertynyttä alijäämää oli vähintään 500 euroa asukasta kohden 7 kunnalla Teuvan lisäksi. Mikäli näiden kuntien alijäämä kasvaa yli 1 000 euroon asukasta kohden, ovat vaarassa joutua kriisikuntamenettelyyn vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan. Näihin 7 kuntaan lukeutuu Jämijärvi, Ähtäri, ja Hyrynsalmi, jotka ovat uuden kriisikuntamenettelyn mukaan nimetty kriisikunniksi.

Toinen edellytys vanhalle kriisikuntamenettelylle on, jos kunnan talouden kaikki kuusi tunnuslukua täyttävät niille säädetty raja-arvot. Nämä tunnusluvut ovat kunnan vuosikatteen negatiivisuus ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksien korotusta, kunnan tuloveroprosentti on 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo, kunnan lainakanta asukasta kohden on vähintään 50 prosenttia korkeampi kuin koko maalla, kunnan taseessa kertynyttä alijäämää, kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia ja kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on yli 50 prosenttia.

Manner-Suomen kunnista (295) neljällä peruskunnalla vuosikate oli negatiivinen molempina vuosina (1 %), joiden osalta tämä tunnuslukukriteeri täyttyi. Vuonna 2016 kahdeksalla peruskunnalla vuosikate muuttui negatiiviseksi, joten näiden osalta tunnuslukukriteeri on vaarassa täytyä seuraavana

vuonna. Tuloveroprosentin raja-arvot täyttyivät eniten eli 205 kunnalla (69 %) tuloveroprosentti oli 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo. Peruskunnan lainakanta asukasta kohden ylittyi 22 kunnalla (7 %) ja taseessa oli kertynyttä alijäämää 29 kunnalla (10 %). Peruskunnan omavaraisuus täyttyi 113 kunnalla (38 %) ja suhteellinen velkaantuneisuus 116 kunnalla (39 %)

Yksikään kunta ei täyttänyt kaikkia kuutta tunnuslukukriteeriä vuonna 2017. Viisi tunnuslukukriteeriäkin täytti vain kaksi kuntaa (1 %). Neljä tunnuslukukriteeriä täytti 28 kuntaa (9 %) ja kolme tunnuslukukriteeriä täytti 51 kunnalla (17 %). Kaksi tunnuslukukriteeriä täytti 55 kunnalla (19 %) ja eniten täytti yksi tunnuslukukriteeri eli 104 kunnalla (35 %). 55 kuntaa (19 %) ei täyttänyt yhtäkään vanhaa tunnuslukukriteeriä. Kaviosta 3. näkyy, miten vanhat tunnuslukukriteerit täyttyivät Manner-Suomen kunnissa.



Kaavio 3. Vanhojen tunnuslukukriteereiden täyttyminen Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017

Viisi tunnuslukukriteeriä kuudesta täyttyi kahdella kunnalla, jotka ovat Kauhajoki ja Kotka. Ainoa tunnuslukukriteeri, joka ei täyttänyt oli kunnan vuosikatteen negatiivisuus. Molemmilla kunnilla oli kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden vuonna 2015 ja vuonna 2016 sitä oli yli 800 euroa asukasta kohden. Mikäli alijäämä kasvaa tästä vielä lisää, niin ensimmäinen kriisikuntakriteeri täytyisi pian. Tuloveroprosentin kohdalla Kauhajoki ylittää raja-arvot reippaasti (22 %) ja Kotka rimaa hipoen (20,5 %). Lainakanta asukasta kohden olevat raja-arvot Kauhajoki puolestaan ylitti rajoja hipoen (4 262 €/as; 4 670 €/as) ja Kotkalla rajat ylittyivät selvästi (5 178 €/as; 5 729 €/as). Kauhajoella kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ylitti juuri rajat (55,0 %; 58,7 %), mutta omavaraisuusaste oli

selvästi alle raja-arvon (31,0 %; 29,3 %). Kotkalla tämä oli päinvastoin. Kotkalla kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ylittyi selvästi (83,0 %; 87,5 %) ja omavaraisuusaste alittui juuri (43,0 %; 40,8 %).

Neljä tunnuslukukriteeriä täyttyi 28 kunnalla. Kaikki 28 kuntaa täyttivät tunnuslukukriteereistä tuloveroprosentin, suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen. Neljäs tunnuslukukriteeri jakautui vaihtelevasti. Peruskunnan lainakannan asukaskohtaisen rajan ylitti 15 kuntaa, 12 kunnalla peruskunnan taseessa oli alijäämää ja yhdellä kunnalla vuosikate oli negatiivinen.

Kolme tunnuslukukriteeriä täyttyi 51 kunnalla. Nämä tunnuslukukriteerit vaihtelivat, sillä 47 kunnalla täyttyi suhteellinen velkaantuneisuus ja omavaraisuusaste sekä 46 kunnalla tuloveroprosentti ylitti raja-arvot. Vain 7 kunnalla oli peruskunnan taseessa alijäämää, 5 kunnalla asukaskohtainen lainakanta ylitti raja-arvon ja yhdellä kunnalla vuosikate oli negatiivinen. Kolmen tunnuslukukriteerin täyttäneistä kunnista 43 kuntaa täyttivät sekä suhteellisen velkaantuneisuuden että omavaraisuusasteen raja-arvot. Kolmantena tunnuslukukriteerinä 38 kuntaa täytti tuloveroprosentin raja-arvon, 3 kuntaa täytti asukaskohtaisen lainakannan raja-arvon ja 2 kuntaa kunnan taseeseen kertyneen alijäämän.

Loput 8 kuntaa täyttivät joko suhteellisen velkaantuneisuuden tai omavaraisuusasteen. 4 kuntaa (Kannonkoski, Rautavaara, Hämeenlinna ja Savonlinna) täytti suhteellisen velkaantuneisuuden ja tuloveroprosentin raja-arvot kahtena tunnuslukukriteerinä. Kolmantena tunnuslukukriteerinä kahdella kunnalla täyttyi peruskunnan asukaskohtainen lainakanta ja kahdella kunnalla oli peruskunnan taseessa kertynyttä alijäämää. 4 kuntaa (Vehmaa, Haapavesi, Honkajoki ja Jämijärvi) täytti omavaraisuusasteen ja tuloveroprosentin kahtena tunnuslukukriteerinä. Kolmantena tunnuslukukriteerinä kolme täytti peruskunnan kertyneen alijäämän ja yhdellä kunnalla vuosikate oli negatiivinen.

Kaksi tunnuslukukriteeriä täyttyi 55 kunnalla. Tunnuslukukriteereistä eniten täyttyi tuloveroprosentti eli 40 kunnalla se ylitti raja-arvot. Omavaraisuusaste täyttyi 33 kunnalla ja suhteellinen velkaantuneisuus 28 kunnalla. Ainoastaan 8 kunnalla peruskunnan taseessa oli alijäämää ja yhdellä kunnalla vuosikate oli negatiivinen. Yhdelläkään kunnalla asukaskohtainen lainakanta ei ylittänyt raja-arvoja. Kahdesta tunnuslukukriteerin täyttäneistä kunnasta 15 kunnalla nämä täyttivät suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuuden raja-arvon ylityksellä. 31 kunnalla näistä täyttyi vain toinen ja 9 kuntaa ei täyttänyt kumpaakaan.

18 kunnalla tunnuslukukriteereinä täyttyi omavaraisuusaste ja tuloveroprosentti sekä 13 kunnalla täyttyi suhteellinen velkaantuneisuus ja tuloveroprosentti. Lopuilla yhdeksällä kunnalla täyttyi tuloveroprosentti yhtenä tunnuslukukriteerinä. Toisena tunnuslukukriteerinä kahdeksalla oli peruskunnan taseessa kertynyt alijäämä ja yhdellä kunnalla vuosikate oli negatiivinen.

Yksi tunnuslukukriteeri täyttyi 104 kunnalla. Eniten täyttyi tuloveroprosentin tunnuslukukriteeri eli 89 kunnalla. 11 kuntaa täytti suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvon, 3 kuntaa täytti omavaraisuusasteen raja-arvon ja yhdellä kunnalla vuosikate oli negatiivinen. Näin ollen yhdelläkään kunnalla ei täyttynyt peruskunnan lainakannan asukaskohtainen raja-arvo tai taseen kertynyt alijäämä.

5.1.3. Uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden täyttymisen vertailu

Uuden kriisikuntamenettelyn ensimmäinen edellytys kriisikuntamenettelylle on peruskunnan kattamaton alijäämä. Tämä kriisikuntakriteeri on uusi, jota sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 tilinpäätökseen. Tätä kriisikuntakriteeriä ei ollut vanhassa kriisikuntamenettelyssä, joten tätä kriisikuntakriteeriä ei voida verrata. Näin ollen kriisikuntakriteereiden täyttymisen vertailu pohjautuu asukaskohtaisen kertyneen alijäämän sekä talouden tunnuslukukriteerien vertailuun. Talouden tunnuslukukriteereistä uudessa kriisikuntamenettelyssä ei ole taseen kertynyttä alijäämää ja omavaraisuusastetta. Vertailun ja päätelmien helpottamiseksi olen analysoinut kuntakonsernin vastaavia tietoja ja näiden tuloksia nostan esille myös tässä kappaleessa.

Uuden kriisikuntamenettelyn mukaan edellytys kriisikuntamenettelylle täyttyy, jos kuntakonsernilla on taseessa kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Tämän kriisikuntakriteerin täytti vuonna 2017 Manner-Suomen kunnista neljä kuntaa, Teuva, Jämijärvi, Hyrynsalmi ja Ähtäri. Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan edellytys kriisikuntamenettelylle täyttyy, jos peruskunnan taseessa on kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Tämän kriisikuntakriteeri täyttyi vain yhdellä kunnalla, Teuvalla. Vuonna 2016 kertynyttä alijäämää oli vähintään 500 euroa asukasta kohden 7 kunnalla Teuvan lisäksi ja näihin kuntiin lukeutuu Jämijärvi, Ähtäri, ja Hyrynsalmi, jotka uuden kriisikuntamenettelyn mukaan nimettiin kriisikunniksi. Ohessa taulukko 7., josta näkyy kriisikuntien kertynyt alijäämä peruskunnassa sekä kuntakonsernissa.

nro.	Kunta	Asukasluku			Peruskunta			Kuntakonserni		
		2015	2016	Muutos €/as	2015	2016	Muutos €/as	2015	2016	Muutos €/as
		Asukas- luku	Asukas- luku		Kert. ali-/yli- €/as	Kert. ali-/yli- €/as		Kertynyt ali-/yli- €/as	Kertynyt ali-/yli- €/as	
	KOKO MAA	5 458 325	5 474 083		1 726	1883				
989	Ähtäri	6 062	5 985	-77	-992	-670	322	-1 794	-1 468	326
846	Teuva	5 482	5 363	-119	-690	-1 076	-386	-1 043	-1 444	-401
181	Jämijärvi	1 948	1 915	-33	-559	-985	-427	-980	-1 406	-425
105	Hyrnsalmi	2 422	2 406	-16	-460	-516	-57	-1 049	-1 129	-80

Taulukko 7. Uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn mukaiset kriisikunnat alijäämän mukaan

Uudessa kriisikuntamenettelyssä yksikään kunta ei täyttänyt kaikkia neljää tunnuslukukriteeriä vuonna 2017. Kolme tunnuslukukriteeriä täytti viisi kuntaa (2 %), kaksi tunnuslukukriteeriä täytti 71 kuntaa (24 %) ja yksi tunnuslukukriteeri täyttyi reilulla puolella kunnista eli 151 kunnalla (51 %). 68 kuntaa (23 %) ei täyttänyt uusista tunnuslukukriteereistä yhtäkään.

Vanhassa kriisikuntamenettelyssä yksikään kunta ei täyttänyt kaikkia kuutta tunnuslukukriteeriä vuonna 2017. Viisi tunnuslukukriteeriäkin täytti vain kaksi kuntaa (1 %). Neljä tunnuslukukriteeriä täytti 28 kuntaa (9 %) ja kolme tunnuslukukriteeriä täyttyi 51 kunnalla (17 %). Kaksi tunnuslukukriteeriä täyttyi 55 kunnalla (19 %) ja eniten täyttyi yksi tunnuslukukriteeri eli 104 kunnalla (35 %). 55 kuntaa (19 %) ei täyttänyt yhtäkään vanhaa tunnuslukukriteeriä. Oheisessa taulukossa 8. näkyy, kuinka kunta täytti tunnuslukukriteerit uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan.

Uusi kriisikunta- menettely	Vanha kriisikuntamenettely							
	0 kriteeriä	1 kriteeri	2 kriteeriä	3 kriteeriä	4 kriteeriä	5 kriteeriä	6 kriteeriä	
0 kriteeriä	35	23	8	2	-	-	-	68
1 kriteeri	19	65	38	21	8	-	-	151
2 kriteeriä	1	16	9	28	15	2	-	71
3 kriteeriä	-	-	-	-	5	-	-	5
4 kriteeriä	-	-	-	-	-	-	-	0
	55	104	55	51	28	2	0	295

Taulukko 8. Uusien ja vanhojen tunnuslukukriteereiden toteutumisen ristiintaulukointi

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 0 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 0

Manner-Suomen kunnista 35 kuntaa ei täyttänyt yhtäkään uuden tai vanhan kriisikuntamenettelyn mukaista tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat näkyvät oheisessa taulukossa 9. Kaikilla näillä kunnilla oli sekä kunnan että kuntakonsernin tase ylijäämäinen molempina vuosina. Vuosikate oli kaikilla kuntakonserneilla ja lähes kaikilla kunnilla positiivinen molempina vuosina. Ainoastaan Valtimolla vuosikate oli negatiivinen vuonna 2015 ja Harjavallalla vuonna 2016. Tuloveroprosentti ei täyttänyt niin uutta kuin vanhaa raja-arvoa vuonna 2015, mutta vuodelle 2016 kolme kuntaa (Lestijärvi, Pelkosenniemi ja Virrat) nostivat sitä niin, että raja-arvo täyttyi myös uudessa tunnuslukukriteerissä. Huittinen nosti tuloveroprosenttiaan niin, että vain vanha tunnuslukukriteeri täyttyi.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Eurajoki	-	-	Luhanka	-	-	Rauma	-	-
Forssa	-	-	Luumäki	-	-	Rusko	-	-
Harjavalta	-	-	Parainen	-	-	Sipoo	-	-
Hirvensalmi	-	-	Marttila	-	-	Somero	-	-
Huittinen	-	-	Merikarvia	-	-	Sysmä	-	-
Karvia	-	-	Mehikkälä	-	-	Tammela	-	-
Kauniainen	-	-	Oripää	-	-	Tervola	-	-
Koski t.l.	-	-	Parikkala	-	-	Pello	-	-
Kustavi	-	-	Pelkosenniemi	-	-	Valtimo	-	-
Leppävirta	-	-	Pirkkala	-	-	Virrat	-	-
Lestijärvi	-	-	Polvijärvi	-	-	Ylitornio	-	-
Loviisa	-	-	Ranua	-	-			

Taulukko 9. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 0

Kaikilla kunnilla ja kuntakonserneilla lainakanta asukasta kohden alitti uuden ja vanhan tunnuslukukriteerin raja-arvot, mutta ei suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvoja. Pirkkalan kunnalla ja kuntakonsernilla suhteellinen velkaantuneisuus ylitti raja-arvon vuonna 2015, muttei enää seuraavana vuonna. Sipoon kuntakonserni ylitti raja-arvon vuonna 2015, muttei seuraavana vuonna, mutta sen sijaan Sipoon kunta ylitti vuonna 2016 raja-arvon. Kahdella kuntakonsernilla (Leppävirta ja Parainen) raja-arvo täyttyi vain vuonna 2015 ja kahdella kuntakonsernilla (Karvia ja Loviisa) vain vuonna 2016. Mikäli omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt näistä kahdeksan kuntakonsernia (Forssa, Harjavalta, Hirvensalmi, Leppävirta, Loviisa, Oripää, Parainen ja Pelkosenniemi) ja vain vuonna 2016 kolme kuntakonsernia (Karvia, Marttila, Pello).

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 0 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 1

Manner-Suomen kunnista 23 kuntaa ei täyttänyt yhtäkään uuden kriisikuntamenettelyn mukaista tunnuslukukriteeriä, mutta täytti vanhasta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 10. Kaikilla näillä kunnilla oli sekä kunnan että kuntakonsernin tase ylijäämäinen molempina vuosina. Vuosikate oli yhtä lukuun ottamatta kaikilla kuntakonserneilla ja kunnilla positiivinen. Yhdellä kunnalla, Pyhäjärvellä, kunnan vuosikate oli negatiivinen täyttäen vanhan tunnuslukukriteerin ja kuntakonsernilla se oli negatiivinen vain vuonna 2016. Kahta kuntaa lukuun ottamatta vanhoista tunnuslukukriteereistä täyttyi tuloveroprosentti.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Pyhäjärvi	-	Vuosikate	Nurmes	-	Tulovero %	Sastamala	-	Tulovero %
Asikkala	-	Tulovero %	Pedersöre	-	Tulovero %	Sonkajärvi	-	Tulovero %
Iisalmi	-	Tulovero %	Pomarkku	-	Tulovero %	Suomussalmi	-	Tulovero %
Ilomantsi	-	Tulovero %	Pudasjärvi	-	Tulovero %	Taivalkoski	-	Tulovero %
Juuka	-	Tulovero %	Puumala	-	Tulovero %	Toivakka	-	Tulovero %
Kuhmoinen	-	Tulovero %	Rautjärvi	-	Tulovero %	Utajärvi	-	Tulovero %
Liminka	-	Tulovero %	Ruokolahti	-	Tulovero %	Pyhtää	-	Omavaraisuus
Nakkila	-	Tulovero %	Salo	-	Tulovero %			

Taulukko 10. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 1

Lainakanta asukasta kohden oli kaikilla kunnilla ja kuntakonserneilla alle raja-arvojen molempina vuosina, mutta suhteellisessa velkaantuneisuudessa raja-arvoja täyttyi ilman että tunnuslukukriteerejä täyttyi. Pyhtään kunnalla suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi vain vuonna 2015. Kahdella kunnalla ja kuntakonsernilla (Pyhäjärvi ja Toivakka) suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi molemmissa vuonna 2016. Kolmella kuntakonsernilla (Salo, Asikkala, Liminka) raja-arvo täyttyi vain vuonna 2015 ja kahdella kuntakonsernilla (Pudasjärvi ja Ilomantsi) se täyttyi vain vuonna 2016. Pyhtäällä täyttyi vanhoista tunnuslukukriteereistä ainoana kuntana omavaraisuusaste, mutta Sonkajärven ja Toivakan kunnalla se täyttyi vain vuonna 2016. Mikäli omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt näistä kunnista kymmenellä kuntakonsernilla (Asikkala, Iisalmi, Ilomantsi, Nakkila, Pedersöre, Pyhtää, Pyhäjärvi, Sastamala, Sonkajärvi ja Utajärvi.). Salon kuntakonsernilla raja-arvo täyttyi vuonna 2015 ja Toivakan ja Pudasjärven kuntakonserneilla vuonna 2016.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 0 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 2

Manner-Suomen kunnista 8 kuntaa ei täyttänyt yhtäkään uuden kriisikuntamenettelyn mukaista tunnuslukukriteeriä, mutta täytti vanhasta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 11. Näistä kahdeksasta kunnasta kolme kuntaa (Pielavesi, Pöytyä ja Rantasalmi) täytti yhtenä vanhana tunnuslukukriteerinä kunnan kertyneen alijäämän. Muiden kuntien tase oli ylijäämäinen. Mikäli taseen alijäämä olisi otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn yhdeksi tunnuslukukriteereistä, sen olisi täyttänyt kolme kuntakonsernia. Kaksi näistä kuntakonserneista on Pielavesi ja Rantasalmi, joilla myös kunta oli alijäämäinen. Kolmas kuntakonserni on Utsjoki. Mikäli Utsjoen kuntakonserni ei olisi kattanut alijäämäänsä ollenkaan vuonna 2016, se olisi nimetty uuden kriisikuntamenettelyn perusteella kriisikunnaksi. Vuosikate oli kaikilla kuntakonserneilla ja yhtä lukuun ottamatta kaikilla kunnilla positiivinen molempina vuosina. Ainoastaan Mynämäellä vuosikate oli negatiivinen vuonna 2015. Kaikki kahdeksan kuntaa täyttivät yhtenä vanhana tunnuslukukriteerinä tuloveroprosentin ja kolme näistä täytti uuden raja-arvon vuonna 2016.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Kinnula	-	Tulovero % Suht. Velka	Utsjoki	-	Tulovero % Omavaraisuus
Loimaa	-	Tulovero % Omavaraisuus	Pielavesi	-	Tulovero % Alijäämä
Mynämäki	-	Tulovero % Omavaraisuus	Pöytyä	-	Tulovero % Alijäämä
Parkano	-	Tulovero % Omavaraisuus	Rantasalmi	-	Tulovero % Alijäämä

Taulukko 11. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 2

Lainakanta asukasta kohden oli kaikilla kunnilla ja kuntakonserneilla alle raja-arvon, mutta Kinnulan kunta täytti suhteellisen velkaantuneisuuden yhtenä tunnuslukukriteerinä. Kinnulan kuntakonsernilla raja-arvo täyttyi vuonna 2016. Tämän lisäksi Pielaveden kunnalla ja kuntakonsernilla raja-arvo täyttyi vuonna 2016. Loimaalla, Mynämäellä, Parkanolla ja Utsjoella toinen vanha tunnuslukukriteeri täyttyi kunnan omavaraisuusasteessa. Pielaveden kunta täytti raja-arvon vuonna 2016. Mikäli omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt kahdeksasta kuusi kuntakonsernia. Ainoastaan Kinnula ja Rantasalmi eivät olisi sitä täyttäneet.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 0 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 3

Manner-Suomen kunnista kaksi kuntaa ei täyttänyt yhtäkään uuden kriisikuntamenettelyn mukaista tunnuslukukriteeriä, mutta täytti vanhasta kriisikuntamenettelystä kolme tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ovat Inkoo ja Jokioinen, jotka näkyvät taulukossa 12. Molemmilla kunnilla sekä kunnan että kuntakonserni tase on ylijäämäinen ja vuosikate positiivinen molempina vuosina. Ensimmäinen vanha tunnuslukukriteeri täyttyy tuloveroprosentissa. Lainakanta asukasta kohden on molemmilla kunnilla ja kuntakonserneilla selvästi alle raja-arvojen, mutta kunnan suhteellinen velkaantuneisuus täyttyy molemmissa toisena vanhana tunnuslukukriteerinä. Ainoastaan Inkoon kuntakonsernilla suhteellinen velkaantuneisuus ylitti raja-arvon vuonna 2015. Kolmas vanha tunnuslukukriteeri täyttyi molemmilla kunnan omavaraisuusasteessa. Mikäli omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt molemmissa kuntakonserneissa.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Inkoo	-	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Jokioinen	-	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus

Taulukko 12. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 0 ja vanhoja 3

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 1 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 0

Manner-Suomen kunnista 19 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin, mutta vanhasta kriisikuntamenettelystä ei yhtäkään tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 13. Kaikilla 19 kunnalla ja kuntakonsernilla tase oli ylijäämäinen ja vuosikate positiivinen molempina vuosina. Kaikki kunnat alittivat niin uuden kuin vanhan tuloveroprosentin raja-arvot ja vain Tervolla vanha raja-arvo ylittyi vuonna 2016. Myös kaikilla näillä kunnilla ja kuntakonserneilla lainakanta asukasta kohden alitti raja-arvot molempina vuosina.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Hailuoto	Suht. Velka	-	Mäntyharju	Suht. Velka	-
Iitti	Suht. Velka	-	Naantali	Suht. Velka	-
Imatra	Suht. Velka	-	Pori	Suht. Velka	-
Inari	Suht. Velka	-	Pyhäjoki	Suht. Velka	-
Juva	Suht. Velka	-	Pyhäntä	Suht. Velka	-
Järvenpää	Suht. Velka	-	Raisio	Suht. Velka	-
Karstula	Suht. Velka	-	Tampere	Suht. Velka	-
Kerava	Suht. Velka	-	Tervo	Suht. Velka	-
Kolari	Suht. Velka	-	Tuusula	Suht. Velka	-
Kuusamo	Suht. Velka	-			

Taulukko 13. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 0

Uusista tunnuslukukriteereistä täyttyi näin ollen kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus, joka oli kaikilla yli 50 prosenttia. Ainoastaan Imatran, Juvan ja Porin kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ylittyi vuonna 2015. Vanhoista tunnuslukukriteereistä omavaraisuusasteen raja-arvo ei täyttynyt yhdelläkään kunnalla kumpanakaan vuonna. Jos kuntakonsernin omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt 13 kuntakonsernia ja Pyhäntään kuntakonserni vuonna 2016. Näin ollen viidellä kuntakonsernilla (Hailuoto, Juva, Kerava, Kuusamo ja Tuusula) se ei täyttynyt ollenkaan.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 1 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 1

Manner-Suomen kunnista suurin osa eli 65 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin ja vanhasta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 14. Vanhoista tunnuslukukriteereistä yksikään kunta ei täyttänyt peruskunnan taseen alijäämää. Kuitenkin Kärkölällä ja Alajärvellä oli kunnan taseessa alijäämää alle 500 euroa vuonna 2015. Myös kuntakonserneilla oli alijäämää vuonna 2015, mutta sitä oli Kärkölällä yli 500 euroa ja Alajärvellä alle 500 euroa asukasta kohden. Nousiaisilla oli myös kunnan taseessa alijäämää vuonna 2015 ja kuntakonsernilla alijäämää oli vuonna 2016. Ainoastaan Pyhärannan kunnalla oli alijäämää vuonna 2016, kuntakonserni oli ylijäämäinen. Mikäli kuntakon-

sernin taseen alijäämä olisi otettu yhdeksi tunnuslukukriteeriksi, niin näistä kunnista Rääkkylä ja Ulvila olisivat täyttäneet sen. Joroisilla oli ainoastaan kuntakonsernissa alijäämää vuonna 2015 ja Lapinjärvellä vuonna 2016.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Alajärvi	Tulovero%	Tulovero%	Pyhärinta	Tulovero%	Tulovero%	Laitila	Suht. Velka.	Tulovero%
Enonkoski	Tulovero%	Tulovero%	Päikkäne	Tulovero%	Tulovero%	Lapinjärvi	Suht. Velka.	Tulovero%
Evijärvi	Tulovero%	Tulovero%	Rautalampi	Tulovero%	Tulovero%	Loppi	Suht. Velka.	Tulovero%
Isojoki	Tulovero%	Tulovero%	Ristijärvi	Tulovero%	Tulovero%	Orimattila	Suht. Velka.	Tulovero%
Isokyrö	Tulovero%	Tulovero%	Ruovesi	Tulovero%	Tulovero%	Uvila	Suht. Velka.	Tulovero%
Juupajoki	Tulovero%	Tulovero%	Rääkkylä	Tulovero%	Tulovero%	Uusikaupunki	Suht. Velka.	Tulovero%
Jämsä	Tulovero%	Tulovero%	Savitaipale	Tulovero%	Tulovero%	Varkaus	Suht. Velka.	Tulovero%
Karjoki	Tulovero%	Tulovero%	Savukoski	Tulovero%	Tulovero%	Vieremä	Suht. Velka.	Tulovero%
Kitee	Tulovero%	Tulovero%	Siikainen	Tulovero%	Tulovero%	Helsinki	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Korsnäs	Tulovero%	Tulovero%	Simo	Tulovero%	Tulovero%	Hyvinkää	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Kuhmo	Tulovero%	Tulovero%	Sotkamo	Tulovero%	Tulovero%	Joroinen	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Kuortane	Tulovero%	Tulovero%	Sulkava	Tulovero%	Tulovero%	Kaarina	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Kärkölä	Tulovero%	Tulovero%	Tohmajärvi	Tulovero%	Tulovero%	Kalajoki	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Lemi	Tulovero%	Tulovero%	Tuusniemi	Tulovero%	Tulovero%	Kemiönsaari	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Merijärvi	Tulovero%	Tulovero%	Ujala	Tulovero%	Tulovero%	Kurikka	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Multia	Tulovero%	Tulovero%	Vaala	Tulovero%	Tulovero%	Luoto	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Myrskylä	Tulovero%	Tulovero%	Vöyri	Tulovero%	Tulovero%	Oulu	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Nousiainen	Tulovero%	Tulovero%	Ypäjä	Tulovero%	Tulovero%	Turku	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Padasjoki	Tulovero%	Tulovero%	Joensuu	Suht. Velka.	Tulovero%	Valkeakoski	Suht. Velka.	Suht. Velka.
Perho	Tulovero%	Tulovero%	Kannus	Suht. Velka.	Tulovero%	Keitele	Suht. Velka.	Omavaraisuus
Punkalaidun	Tulovero%	Tulovero%	Kempele	Suht. Velka.	Tulovero%	Porvoo	Suht. Velka.	Omavaraisuus
Puolanka	Tulovero%	Tulovero%	Kouvola	Suht. Velka.	Tulovero%			

Taulukko 14. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 1

Kuntakonserneilla vuosikate ei ollut negatiivinen, mutta viidellä kunnalla oli toisena vuonna. Ulvilalla ja Sotkamolla oli vuosikate negatiivinen vain vuonna 2015 ja Pyhärintalla, Lapinjärvellä ja Savitaipaleella vuonna 2016. Kaikista kunnista 40 täyttyi sekä uuden että vanhan tunnuslukukriteeri ylittämällä tuloveroprosentin raja-arvot. Näiden lisäksi 12 kunnalla tuloveroprosentti täyttyi vanhan tuloveroprosentin raja-arvon ylittämällä. Näistä kaksi kuntaa (Loppi ja Vieremä) ylitti uuden raja-arvon vuonna 2016. Lopuilla 13 kunnalla tuloveroprosentin raja-arvot alittuivat.

Kaikista kunnista lainakannan tunnuslukukriteeriä ei täyttänyt yksikään kunta tai kuntakonserni molempina vuosina. Ainoastaan Vaala täytti kunnan lainakannan raja-arvon vuonna 2015. Sen sijaan

suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi enemmän. Niillä 12 kunnalla, joilla vanha tuloveroprosentin raja-arvo ylittyi, niin uutena tunnuslukukriteerinä ylittyi suhteellinen velkaantuneisuus. Näistä kahdella kunnalla (Kouvola ja Loppi) ylittyi raja-arvo vain toisena vuonna. 11 kuntaa täytti suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvoista niin uuden tunnuslukukriteerin kuin vanhan tunnuslukukriteerin. Kärkölän kunnalla ja kuntakonsernilla suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi vain vuonna 2015 ja Urjalalla kunnalla ja kuntakonsernilla täyttyi vain vuonna 2016. Nousiaisen ja Vaalan kunnalla suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi vain vuonna 2015 ja Perhon ja Merijärven kunnalla vain vuonna 2016. Rautalammen kuntakonsernilla raja-arvo täyttyi vain vuonna 2015.

Ainoastaan kaksi kuntaa (Keitele ja Porvoo) täyttivät uudesta tunnuslukukriteeristä suhteellisen velkaantuneisuuden ja vanhasta tunnuslukukriteeristä omavaraisuusasteen. Mikäli omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt 43 kuntakonsernissa. Vöyrin, Ruoveden ja Puolangan kuntakonsernissa se täyttyi vuonna 2015 sekä Kuhmon ja Pyhärannan kuntakonsernissa vuonna 2016. Näistä 43 omavaraisuusasteen täyttäneestä kuntakonsernista yksikään kunta tai kuntakonserni ei täyttänyt lainakannan tunnuslukukriteeriä ja suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteerin täytti vain 24 kuntakonsernia. Ainoastaan Helsingillä suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvo täyttyi mutta ei omavaraisuusasteen.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 1 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 2

Manner-Suomen kunnista 38 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin ja vanhasta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 15. Hyrynsalmen kuntakonserni täytti kertyneen alijäämän tunnuslukukriteerin ja tämän mukaan nimettiin kriisikunnaksi. Kunnilla vanha tunnuslukukriteeri eli taseen alijäämä toteutui Hyrynsalmen lisäksi kolmella kunnalla (Hankasalmi, Humppila ja Säkylä). Lapinlahden kunnalla ja kuntakonsernilla oli ainoastaan vuonna 2016 alijäämää. Mikäli taseen alijäämä olisi otettu uudeksi kriisikuntakriteeriksi, sen olisi täyttänyt näistä kunnista Hyrynsalmen lisäksi viisi kuntakonsernia (Hankasalmi, Humppila, Säkylä, Kangasniemi ja Kuopio). Enontekiön, Jyväskylän, ja Pukkilan kuntakonsernilla oli alijäämää vain vuonna 2015. Vuosikatteen tunnuslukukriteeri täyttyi vain Kaskisen kunnalla ja Kaskisen kuntakonsernilla vuosikate oli negatiivinen vain vuonna 2016.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Hankasalmi	Tulovero %	Tulovero % Alijäämä	Jyväskylä	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Sodankylä	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus
Hollola	Tulovero %	Tulovero % Omavaraisuus	Kangasniemi	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Taipalsaari	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus
Humppila	Tulovero %	Tulovero % Alijäämä	Kirkkonummi	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Uurainen	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %
Hyrnsalmi	Tulovero %	Tulovero % Alijäämä	Kittilä	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Uusikaarlepyy	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %
Kaskinen	Tulovero %	Tulovero % Vuositake	Kuopio	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %	Ylöjärvi	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %
Kivijärvi	Tulovero %	Tulovero % Suht. Velka	Lapinlahti	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Enontekiö	Suht. Velka	Omavaraisuus Tulovero %
Paltamo	Tulovero %	Tulovero % Omavaraisuus	Lieto	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Eura	Suht. Velka	Omavaraisuus Tulovero %
Pukkila	Tulovero %	Tulovero % Suht. Velka	Mikkeli	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Lohja	Suht. Velka	Omavaraisuus Tulovero %
Soini	Tulovero %	Tulovero % Omavaraisuus	Muurame	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Lumijoki	Suht. Velka	Omavaraisuus Tulovero %
Alavus	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %	Mäntsälä	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %	Salla	Suht. Velka	Omavaraisuus Tulovero %
Hattula	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Nokia	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Säkylä	Suht. Velka	Tulovero % Alijäämä
Heinola	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero %	Nurmijärvi	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Tornio	Suht. Velka	Omavaraisuus Tulovero %
Ilmajoki	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus	Pornainen	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus			

Taulukko 15. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 2

Tuloveroprosentin uuden raja-arvon täytti yhdeksän kuntaa, jolloin uusi tunnuslukukriteeri täyttyi yhtenä näiden osalta. Näiden lisäksi 14 kuntaa täytti vanhan tuloveroprosentin raja-arvon. Yhdelläkään kunnalla tai kuntakonsernilla lainakannan tunnuslukukriteeri ei täyttnyt. Kittilän kunnalla ja kuntakonsernilla se täyttyi ainoastaan vuonna 2015 ja Kivijärven kunnalla samana vuonna. Sen sijaan suhteellisen velkaantuneisuuden uusi tunnuslukukriteeri täyttyi lopuilla 29 kuntakonsernilla. Näistä kuntakonserneista 22 kuntaa täytti myös suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvon ja 2 kuntaa ilman että kuntakonserni täytti raja-arvoja. Vanhan tunnuslukukriteeristä omavaraisuusasteen täytti 24 kuntaa. Mikäli uudessa kriisikuntamenettelyssä olisi katsottu kuntakonserneista omavaraisuus yhtenä tunnuslukukriteerinä, sen olisi täyttänyt lähes kaikki eli 36 kuntakonsernia. Ainoastaan Heinolalla ja Kaskisilla se ei olisi täyttnyt.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 1 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 3

Manner-Suomen kunnista 21 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin ja vanhasta kriisikuntamenettelystä kolme tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 16. Jämijärven kuntakonserni täytti uuden kriisikuntamenettelyn mukaisen kriisikuntakriteerin kertyneestä alijäämästä ja näin nimettiin kriisikunnaksi. Kunnista vanhan tunnuslukukriteerin eli taseen alijäämän täytti viisi kuntaa. Mikäli tämä tunnuslukukriteeri oltaisiin otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn, niin tunnuslukukriteerin olisi täyttänyt Jämijärven lisäksi Askola, Honkajoki ja Vehmaa. Maskun kuntakonserni olisi täytti vain vuoden 2016 raja-arvon.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Hausjärvi	Tulovero %	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Hämeenlinna	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Alijäämä	Masku	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %
Honkajoki	Tulovero %	Tulovero % Omavaraisuus Alijäämä	Janakkala	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %	Mustasaari	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %
Jämijärvi	Tulovero %	Tulovero % Omavaraisuus Alijäämä	Kiuruvesi	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %	Riihimäki	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %
Siikajoki	Tulovero %	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Kontiolahti	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %	Tyrnävä	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %
Vehmaa	Tulovero %	Tulovero % Omavaraisuus Vuosikate	Kruunupyä	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %	Vaasa	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä
Askola	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Lahti	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta	Vihti	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %
Heinävesi	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %	Lempäälä	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Tulovero %	Virolahti	Suht. Velka	Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta

Taulukko 16. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 3

Vuosikate oli negatiivinen ainoastaan Vehmaan kunnalla. Jämijärven kunnalla ja kuntakonsernilla vuosikate oli negatiivinen vain vuonna 2016. Tuloveroprosentin uuden raja-arvon täytti viisi kuntaa yhtenä uutena tunnuslukukriteerinä. Näiden lisäksi 12 täyttyi tuloveroprosentin vanha raja-arvo ja neljällä ei ollenkaan. Lainakannan uudesta tunnuslukukriteeristä yksikään kuntakonserni ei täyttänyt raja-arvoja. Vanhasta tunnuslukukriteeristä taas kaksi kuntaa (Lahti ja Virolahti) täytti sen molempina

vuosina ja Heinävesi ainoastaan vuonna 2016. Lahden kuntakonserni kuitenkin täytti raja-arvon vuonna 2015. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteerin täytti uudessa kriisikuntamenettelyssä loput 16 kuntakonsernia. Vanhan tunnuslukukriteerin mukaan samat kaikki 16 kuntaa täytti sen ja sen lisäksi Hausjärvi ja Siikajoki, joiden kuntakonserni ei täyttänyt raja-arvoa. Omavaraisuusasteen vanhan tunnuslukukriteerin täytti kaikki muut paitsi Hämeenlinnan kunta. Hämeenlinnalla kuitenkin täyttyi suhteellinen velkaantuneisuus niin kunnassa kuin kuntakonsernissa. Mikäli omavaraisuusaste oltaisiin otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn, sen olisi täyttänyt kaikki kuntakonsernit.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 1 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 4

Manner-Suomen kunnista kahdeksan kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin ja vanhasta kriisikuntamenettelystä neljä tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 17.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Alavieska	Tulovero %	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Keuruu	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Lainakanta
Teuva	Tulovero %	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Muhos	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Lainakanta
Karkkila	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Lainakanta	Paimio	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Lainakanta
Kemijärvi	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Alijäämä	Taivassalo	Suht. Velka	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Lainakanta

Taulukko 17. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 1 ja vanhoja 4

Niin uuden kuin vanhan kriisikuntamenettelyn kertyneen alijäämän kriisikuntakriteerin täytti Teuvan kunta ja kuntakonserni. Tämän lisäksi kunnan taseessa oli alijäämää Alavieskalla ja Kemijärvellä.

Mikäli uudeksi tunnuslukukriteeriksi oltaisiin otettu kuntakonsernin alijäämä, sen olisi täyttänyt Teuvan lisäksi Paimio. Myös Alavieskan kuntakonserni täytti raja-arvon vuonna 2015. Vuosikatteen tunnuslukukriteeri ei täyttynyt näistä yhdelläkään kunnalla tai kuntakonsernilla. Kemijärven ja Paimion kunnalla vuosikate oli kuitenkin negatiivinen vuonna 2015.

Tuloveroprosentin vanhan raja-arvon täytti kaikki kahdeksan kuntaa, mutta uuden raja-arvon vain kaksi (Alavieska ja Teuva). Lainakannan uutta tunnuslukukriteeriä ei täyttänyt yksikään kuntakonserni, mutta vanhan tunnuslukukriteerin täytti viisi kuntaa. Suhteellisen velkaantuneisuuden uuden tunnuslukukriteerin täytti kuusi kuntakonsernia, joten Alavieska ja Teuva ei sitä täyttänyt. Vanhan tunnuslukukriteerin kaikki kahdeksan kuntaa. Lisäksi omavaraisuusasteen vanhan tunnuslukukriteerin täytti myös kaikki kahdeksan kuntaa. Mikäli tämä oltaisiin mitattu uudessa kriisikuntamenettelyssä kuntakonserneista, sen olisi myös täyttänyt kaikki kahdeksan kuntaa.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 2 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 0

Manner-Suomen kunnista ainoastaan yksi kunta, Espoo, täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä, mutta vanhasta kriisikuntamenettelystä ei yhtäkään tunnuslukukriteeriä. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 18. Espoolla niin kunnan kuin kuntakonsernin tase on ylijäämäinen ja vuosikate positiivinen. Tuloveroprosenttikan ei täytä raja-arvoja, eikä edes koko maan painotettua keskiarvoa.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Espoo	Lainakanta Suht. Velka	-

Taulukko 18. Kunnalla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 0

Lainakanta on sen sijaan aivan toista luokkaa. Kunnassa lainat eivät ole lähelläkään raja-arvoa, mutta kuntakonserni ylittää raja-arvot selvästi. Tämä on heijastunut suhteelliseen velkaantuneisuuteen. Espoon kunnalla suhteellinen velkaantuneisuus täytti vanhan raja-arvon vain vuonna 2016, mutta kuntakonserni molempina vuosina reilusti täyttäen uuden tunnuslukukriteerin. Kunnan omavaraisuusasteen ei täyttynyt, mutta mikäli tämä katsottaisiin kuntakonsernin luvuista, niin Espoon kuntakonserni täyttäisi sen.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 2 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 1

Manner-Suomen kunnista 16 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä ja vanhasta kriisikuntamenettelystä yhden tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 19. Kaikilla kuntakonserneilla tase oli ylijäämäinen ja yhtä lukuun ottamatta myös kunnan tase. Siikalatvan tase muuttui alijäämäiseksi vuonna 2016. Sama koskee myös vuosikatetta. Siikalatvan vuoden 2016 negatiivisuutta lukuun ottamatta kaikilla kunnilla ja kuntakonserneilla vuosikate on positiivinen.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Kaavi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Petäjävesi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Kajaani	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Pietarsaari	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Kangasala	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Pihtipudas	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Kauhava	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Rovaniemi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Keminmaa	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Saarijärvi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Lieksa	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Siikalatva	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Närpiö	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Vesanto	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %
Outokumpu	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %	Viitasaari	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero %

Taulukko 19. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 1

Kaikki kunnat myös täyttivät niin uuden kuin vanhan tuloveroprosentin tunnuslukukriteerin raja-arvot molempina vuosina. Lainakannan tunnuslukukriteeri ei tähtynyt yhdelläkään kunnalla tai kuntakonsernina kumpanakaan vuonna. Kuitenkin suhteellinen velkaantuneisuus täyttyi uudessa tunnuslukukriteerissä kaikilla kuntakonserneilla. Kunnista ainoastaan Rovaniemen kunta täytti raja-arvon vuonna 2016. Näistä kunnista yksikään kunta ei täyttänyt kunnan omavaraisuuden tunnuslukukriteeriä. Ainoastaan Viitasaarella raja-arvo täyttyi vuonna 2015 sekä Kaavilla ja Siikalatvalla vuonna

2016. Sen sijaan kuntakonsernilla omavaraisuusasteen tunnuslukukriteeri olisi täytynyt 14 kuntakonsernilla, jos se olisi uudessa kriisikuntamenettelyssä mukana. Pietarsaari ja Rovaniemi ei olisi täyttänyt kriteeriä, mutta ovat kuitenkin 50 prosentin tietämillä.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 2 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 2

Manner-Suomen kunnista 9 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä ja vanhasta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 20. Uuden kriisikuntamenettelyn kertyneen alijäämän kriisikuntakriteeri täyttyi Ähtärin kuntakonsernilla. Taseen alijäämä täyttyi myös Ähtärin kunnalla täyttäen vanhan tunnuslukukriteerin. Kuntakonserneista tämän tunnuslukukriteerin täyttäisi myös Sauvo, jos se olisi otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn. Laihian kunnalla ja kuntakonsernilla tase oli alijäämäinen kunnalla ja kuntakonsernilla vuonna 2016. Posiolla sen sijaan kunnalla oli alijäämää vuonna 20105, mutta kuntakonsernilla vuonna 2016. Myös Mänttä-Vilppulan kuntakonsernilla oli alijäämää vuonna 2015.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Joutsa	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Omavaraisuus	Orivesi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Omavaraisuus
Kristiinankaup.	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Omavaraisuus	Posio	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka
Laihia	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Omavaraisuus	Sauvo	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka
Lappajärvi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka	Ähtäri	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Alijäämä
Mänttä-Vilppula	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Omavaraisuus			

Taulukko 20. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 2

Vuokatteen uutta tai vanhaa tunnuslukukriteeriä ei täytynyt ollenkaan. Sauvon kunnalla vuosikate oli negatiivinen vuonna 2015 ja Laihian kunnalla vuonna 2016. Tuloveroprosentin uuden ja vanhan raja-arvon täyttivät kaikki yhdeksän kuntaa. Lainakannan uutta tai vanhaa tunnuslukukriteeriä yksikään kunta tai kuntakonserni ei täyttänyt kumpanakaan vuonna. Suhteellinen velkaantuneisuuden

uusi tunnuslukukriteeri puolestaan täyttyi kaikilla kuntakonserneilla. Vanhan tunnuslukukriteeri täyttyi vain kolmella kunnalla, mutta Ähtäriä lukuun ottamatta kaikilla raja-arvo täyttyi toisena vuonna. Omavaraisuusasteen vanha tunnuslukukriteeri täyttyi niillä kunnilla, joilla kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ei täyttynyt. Sauvon ja Ähtärin kunnalla raja-arvo täyttyi vain vuonna 2015. Jos omavaraisuusaste olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt kaikki kuntakonsernit.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 2 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 3

Manner-Suomen kunnista 28 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä ja vanhasta kriisikuntamenettelystä kolme tunnuslukukriteerin, jotka näkyvät taulukossa 21.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Haapavesi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Omavaraisuus Alijäämä	Lapua	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Sievi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Hamina	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Laukaa	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Siilinjärvi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Hämeenkyrö	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Liperi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Siuntio	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Ili	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Maalahti	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Suonenjoki	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Ikaalinen	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Oulainen	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Vantaa	Suht. Velka Lainakanta	Suht. Velka Lainakanta Omavaraisuus
Kankaanpää	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Pertunmaa	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Vesilahti	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Kannonkoski	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Pieksämäki	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Veteli	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Kemi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Rautavaara	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Äänekoski	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus
Konnevesi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Savonlinna	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Alijäämä			
Lappeenranta	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus	Seinäjoki	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus			

Taulukko 21. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 3

Kertyneen alijäämän osalta yksikään kunta tai kuntakonserni ei ylittänyt kriisikuntakriteerin raja-arvoa. Sen sijaan vanhan tunnuslukukriteerin osalta kahdella kunnalla oli taseessa alijäämää (Haapavesi ja Savonlinna). Haminan, Hämeenkyrön, Ikaalisten ja Äänenkosken kunnalla taseessa oli alijäämää vain toisena vuonna. Siuntion kunnalla ja kuntakonsernilla oli alijäämää vain vuonna 2015. Mikäli tämä tunnuslukukriteeri olisi otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn, sen olisi täyttänyt viisi kuntakonsernia (Kemi, Laukaa, Pieksämäki, Savonlinna ja Siilinjärvi). Haapaveden ja Suonenjoen kuntakonsernilla alijäämää oli vain toisena vuonna.

Vuosikatteen tunnuslukukriteeriä ei täyttänyt yksikään kunta tai kuntakonserni. Ainoastaan Keminkunnalla vuosikate oli negatiivinen vuonna 2015. Tuloveroprosentin uusi ja vanha tunnuslukukriteeri täyttyi yhtä lukuun ottamatta kaikilla. Vantaalla tuloveroprosentti alitti myös painotetun keskiarvon. Sen sijaan Vantaa täytti ainoastaan lainakannan uuden ja vanhan tunnuslukukriteerin. Vanhan tunnuslukukriteerin täytti tämän lisäksi Kannonkosken ja Rautavaaran kunta, joista Rautavaaran kuntakonsernilla raja-arvo täyttyi vuonna 2016. Konneveden ja Suonenjoen kunnalla raja-arvo täyttyi vain toisena vuonna. Suhteellisen velkaantuneisuuden uusi tunnuslukukriteeri täyttyi kaikilla 28 kuntakonsernilla ja yhtä lukuun ottamatta kaikilla kunnilla. Haapaveden kunnalla raja-arvo täytti vain vuonna 2016. Omavaraisuusasteen vanhan tunnuslukukriteerin täytti 25 kuntaa. Ainoastaan Kannonkosken ja Savonlinnan kunnalla raja-arvo ei täyttänyt kumpanakaan vuonna ja Rautavaaran kunnalla vain vuonna 2016. Mikäli tämän olisi uutena tunnuslukukriteerinä, sen olisi täyttänyt Kannonkoskea lukuun ottamatta kaikki kuntakonsernit.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 2 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 4

Manner-Suomen kunnista 15 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä ja vanhasta kriisikuntamenettelystä neljä tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 22. Kertyneen alijäämän kriisikuntakriteeriä ei täyttänyt yksikään kunta tai kuntakonserni, mutta vanhan tunnuslukukriteerin täytti 9 kuntaa. Näistä Auran ja Vimpelin kunnalla oli alijäämää yli 500 euroa vuonna 2015 ja Kihniön kunnalla vuonna 2016. Mikäli taseen alijäämä olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi täyttänyt seitsemän kuntakonsernia. Akaalla, Auralla, Kokemäellä, Muoniolla, Raaseporilla ja Vimpelillä oli sekä kunta että kuntakonserni alijäämäinen ja Hangon kuntakonserni pelkästään alijäämäinen. Mikäli Hangon kuntakonserni ei olisi saanut katettua alijäämää juuri ja juuri alle raja-arvon vuonna 2016, se olisi nimetty tämän perusteella kriisikunnaksi. Kihniön ja Kyyjärven kuntakonsernilla oli alijäämää vain vuonna 2016.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Akaa	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Kokemäki	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Raasepori	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä
Aura	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Kyyjärvi	Suht. Velka Lainakanta	Suht. Velka Tulovero % Omavaraisuus Lainakanta	Reisjärvi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta
Haapajärvi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Kärsämäki	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta	Toholampi	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta
Hanko	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta	Muonio	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Vimpeli	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä
Kihniö	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä	Nivala	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Lainakanta	Ylivieska	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Omavaraisuus Alijäämä

Taulukko 22. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 4

Vuosikatteen tunnuslukukriteeriä ei täyttänyt yksikään kunta tai kuntakonserni. Kihniön kunnalla vuosikate oli negatiivinen vain vuonna 2015 ja Kyyjärven kunnalla ja kuntakonsernilla vain vuonna 2016. Tuloveroprosentin vanhan raja-arvon täytti kaikki kunnat ja uuden raja-arvon yhtä lukuun ottamatta kaikki. Kyyjärven kunta on aivan raja-arvon tuntumassa ja jos nostoa tulee vuodelle 2017, tunnuslukukriteeri todennäköisesti täyttyy. Kyyjärvi ainoana kuntana kuitenkin täytti lainakannan uuden ja vanhan tunnuslukukriteerin. Toholampi ja Reisjärvi täytti uuden tunnuslukukriteerin raja-arvon vain toisena vuonna. Vanhan tunnuslukukriteerin täytti Kyyjärven lisäksi viisi kuntaa (Hanko, Kärsämäki, Nivala, Reisjärvi ja Toholampi) ja Haapajärvi vain toisena vuonna. Suhteellisen velkaantuneisuuden uuden ja vanhan tunnuslukukriteerin täytti kaikki kunnat ja kuntakonsernit. Myös omavaraisuusasteen vanhan tunnuslukukriteerin täytti kaikki kunnat. Jos tämä olisi uutena tunnuslukukriteerinä, sen olisi täyttänyt myös kaikki kuntakonsernit.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 2 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 5

Manner-Suomen kunnista 2 kuntaa, Kauhajoki ja Kotka, täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kaksi tunnuslukukriteeriä ja vanhasta kriisikuntamenettelystä viisi tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 23. Kertyneen alijäämän kriisikuntakriteerin raja-arvot eivät täyttyneet kummallakaan, mutta molemmilla kunnilla on yli 500 euroa asukasta kohden vuosina 2015 ja 2016 sekä vain Kotkan kuntakonsernilla. Kun kunnan taseessa on alijäämää, niin tämä vanha tunnuslukukriteeri täyttyi kummallakin ja olisi täyttynyt. Jos tämä olisi otettu uudeksi tunnuslukukriteeriksi, sen olisi myös täyttänyt kummatkin. Vuosikate oli kuitenkin molemmilla kunnilla ja kuntakonsernilla positiivinen molempina vuosina. Tuloveroprosentin vanhan raja-arvon täytti molemmat kunnat ja uuden tuloveroprosentin raja-arvon vain Kauhajoen kunta.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Kauhajoki	Tulovero % Suht. Velka	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta Omavaraisuus Alijäämä	Kotka	Suht. Velka Lainakanta	Suht. Velka Lainakanta Tulovero % Omavaraisuus Alijäämä

Taulukko 23. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 2 ja vanhoja 5

Lainakannan vanhan tunnuslukukriteerin täytti myös molemmat kunnat, mutta vain Kotkan kuntakonserni täytti uuden tunnuslukukriteerin. Kuitenkin suhteellisen velkaantuneisuuden uuden ja vanhan tunnuslukukriteerin täytti molemmat kunnat ja kuntakonsernit. Myös omavaraisuusasteen vanhan tunnuslukukriteerin täytti molemmat kunnat. Molemmat kuntakonsernitkin olisivat sen täyttäneet, jos se olisi ollut uutena tunnuslukukriteerinä.

Uusia tunnuslukukriteereitä täyttyy 3 ja vanhoja tunnuslukukriteereitä täyttyy 4

Manner-Suomen kunnista 5 kuntaa täytti uudesta kriisikuntamenettelystä kolme tunnuslukukriteeriä ja vanhasta kriisikuntamenettelystä neljä tunnuslukukriteerin. Nämä kunnat ja tunnuslukukriteerit näkyvät oheisessa taulukossa 24. Näistä kunnista ja kuntakonserneista yhdelläkään ei ollut taseessa kertynyttä alijäämää molempina vuosina. Ainoastaan Kaustisen kunnalla oli alijäämää vuonna 2015 ja

sain juuri katettua sen vuodelle 2016. Raahan kuntakonsernilla oli alijäämää vain vuonna 2015. Vuosikatteen vanha tunnuslukukriteeri täyttyi Halsuan kunnalla. Muutoin vuosikate ei ollut kenelläkään kunnalla tai kuntakonsernilla negatiivinen kumpanakaan vuonna. Tuloveroprosentin uuden ja vanhan raja-arvon täytti kaikki kunnat. Lainakannan uuden tunnuslukukriteerin täytti myös kaikki kuntakonsernit ja Halsuaa lukuun ottamatta kaikki kunnat. Suhteellisen velkaantuneisuuden uuden ja vanhan tunnuslukukriteerin täytti myös kaikki kunnat ja kuntakonsernit. Myös omavaraisuusasteen vanhan tunnuslukukriteerin täytti kaikki kunnat. Jos tämä olisi ollut uutena tunnuslukukriteerinä, myös kaikki kuntakonsernit olisivat sen täyttäneet.

Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy	Kunta	Uusi tunnusluku- kriteeri täyttyy	Vanha tunnusluku- kriteeri täyttyy
Halsua	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Tulovero % Suht. Velka Vuosikate Omavaraisuus	Kokkola	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta Omavaraisuus
Hartola	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta Omavaraisuus	Raahe	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta Omavaraisuus
Kaustinen	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta	Tulovero % Suht. Velka Lainakanta Omavaraisuus			

Taulukko 24. Kunnilla täyttyi tunnuslukukriteereistä uusia 3 ja vanhoja 4

5.1.4. Kriisikuntamenettelyn välttäminen

17 kuntakonsernilla oli kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohden vuonna 2015, joihin kriisikunnaksi nimetytkin Ähtäri, Hyrynsalmi, Teuva ja Jämijärvi kuuluvat (taulukko 5.). Lähes kaikki kuntakonsernit saivat alijäämää katettua, jolloin kriisikuntamenettelyn uhan alaisena on kriisikunnaksi nimettyjä lukuun ottamatta kahdeksan kuntakonsernia (Hanko, Säkylä, Rantasalmi, Kotka, Raasepori, Honkajoki, Sauvo ja Rääkkylä). Näin ollen Utsjoki, Kärkölä, Paimio, Vimpeli ja Akaa saivat katettua alijäämää, jotta 500 euron raja-arvo ei täytynyt. Ainoastaan Kärkölän kuntakonserni muuttui

näistä ylijäämäiseksi. Tämän lisäksi Pukkilan kuntakonserni muutti pienen alijäämän suureksi ylijäämäksi omaten suurimman muutoksen konsernin taseessa edellisvuoteen nähden. Seuraavaksi tarkastelen lähemmin Hangon, Säkylän, Utsjoen, Kärkölän ja Pukkilan tilinpäätöksiä selvittääkseni, millä ratkaisulla kriisikunnaksi nimeäminen on mahdollisesti välttytty ja onko sen välttämiseksi käytetty osaoptimointia ja luovaa laskentatoimea.

Hanko

Hangon kuntakonsernin kertynyt alijäämä oli 1 422 euroa asukasta kohden vuonna 2015 ja vuonna 2016 se laski 917 euroon asukasta kohden. Hangon kunta oli kuitenkin ylijäämäinen vuonna 2015 (245 €/as) ja vuonna 2016 (319 €/as). Hangossa on toteutettu kriisikuntamenettely jo kaksi kertaa vuosina 2010 ja 2013 (taulukko 1.). Vuonna 2013 kunnan alijäämä katettiin sataman yhtiöittämisestä aiheutuneella myyntivoitolla (Hangon tilinpäätös 2016: 5).

Hangon kuntakonserni on vuoteen 2015 verrattuna vuosikate on kuitenkin parantunut viimevuoteen verrattuna lähes 1,5 miljoonaa euroa, joka on muodostunut kasvaneista toimintatuotoista, vähentyneistä toimintakuluista ja valtionosuuksien pienestä kasvusta. Suurin tilikauden parantava muutos on ollut kuntakonsernin poistoissa ja arvonalentumisissa. Kuntakonsernin poistot ovat vähentyneet vuoteen 2015 verrattuna yli 2 miljoonalla eurolla. Näin ollen Hangon kuntakonsernin tilikausi on ollut lähes 3,5 miljoonaa euroa ylijäämäinen tasoittaen kuntakonsernin kertynyttä alijäämää. Hangon vuoden 2016 tilinpäätöksessä (s. 167) todetaan, että konsernitilinpäätöksen tuloslaskelman vertailutiedot eivät ole vertailukelpoisia vuoden 2016 tilikauden kanssa, koska vertailutietojen poistoissa ei ole huomioitu sisäisten myyntivoittojen poistokorjausta. Vertailukauden vertailukelpoinen tulos on 2 791 220 euroa. Kuitenkin kuntakonsernin taseen tunnusluvut ovat esitetty samoina, kuin mitä tässä tutkimuksessa. Tämä korjaus selittää suurimmaksi osaksi, miksi kuntakonsernin poistot ovat pienentyneet, ja näin tilikauden tuloksella saatu katettua kertynyttä alijäämää.

Säkylä

Säkylän kuntakonsernin kertynyt alijäämä oli 1 266 euroa asukasta kohden vuonna 2015 ja vuonna 2016 se laski 749 euroon asukasta kohden. Säkylän kuntakonserni teki reilun 2,6 miljoonan euron ylijäämän, jolla on katettu taseen kertynyttä alijäämää. Köyliön kunta liittyi Säkylään vuoden 2016 alusta, jolloin samalla purkautui myös terveydenhuollon kuntayhtymä. Kaikki toiminnot siirrettiin

Säkylän kunnanvirastolle ja tämä heijastuu Säkylän kuntakonsernin eriin nostavasti. Yhtenä kuntaliitoksen synnyn perusteena oli kuntaliitosavustus, jota saatiin 800 000 euroa. Lisäksi myyntivoittoa kertyi lähes 500 000 euroa metsäomaisuuden myynnistä. Säkylässä on tehty niin rakenteellisia muutoksia, joilla on saatu käyttötaloutta paremmaksi suhteessa talousarvioon sekä tehty kuntaliitos ja myydyt omaisuutta, jotta kuntakonsernin taseen alijäämää on saatu katettua (Säkylän tilinpäätös 2016: 2, 16, 20).

Utsjoki

Utsjoen kuntakonsernin kertynyt alijäämä oli 1 052 euroa asukasta kohden vuonna 2015 ja vuonna 2016 se laski 414 euroon asukasta kohden. Utsjoki on ollut vanhassa kriisikuntamenettelyssä vuonna 2006 ja täyttänyt kriisikuntakriteerit vuosina 2006-2012 (taulukko 1.). Utsjoen kuntakonserni tilikausi oli ylijäämäinen reilu 740 000 eurolla, jolla konsernin kertynyttä alijäämää saatiin katettua. Utsjoen tilinpäätöksestä 2016 huomaa, että kuntakonsernin vuosikate on ollut lähes kaksi kertaa suurempi kuin vuonna 2015. Suurimmat muutokset ovat olleet verotuloissa ja valtionosuuksissa. Verotulot olivat kasvaneet reilulla 200 000 eurolla vaikka tuloveroprosentti pysyi samana ja asukasluku hieman vähentynyt sekä valtionosuudet reilulla 450 000 eurolla. Näin ollen mitään erityisiä toimenpiteitä ei tehty, jotta alijäämä saatiin katettua (Utsjoen tilinpäätös 2016).

Kärkölä

Kärkölän kuntakonsernin kertynyt alijäämä oli 964 euroa asukasta kohden vuonna 2015 ja vuonna 2016 se muuttui ylijäämäiseksi ollen 73 euroa asukasta kohden. Kärkölän vuoden 2016 tilinpäätöksen (s. 10) mukaan konsernitaseen korjaamiseksi tehtiin loppuvuodesta kolmen käyttöomaisuusrakennuksen myynti Danske Finance Oy:lle. Käyttöomaisuusrakennuksina olivat vanhainkoti, terveysasema ja paloasema. Myyntivoittoa tuli yhteensä noin 4 844 000 euroa. Talousarviossa myyntivoitto kirjattiin tuloslaskelman muihin toimintatuottoihin, mutta kirjanpitolausakunnan kuntajaoston tulkin-taan perustuen se kirjattiin tuloslaskelman satunnaisiin tuottoihin. Tästä johtuen tilinpäätöksen toimintakate ja vuosikate poikkeavat talousarviosta huomattavasti (Kärkölän tilinpäätös 2016: 3, 10, 12)

Mikäli myyntiä ei olisi tehty, tuloslaskelma olisi ollut noin 150 000 euroa alijäämäinen. Myynnin jälkeen nämä rakennukset vuokrattiin takaisin kunnalle leasing-sopimuksella. Tilinpäätöksen 2016 liitetiedoista (s. 75) kunnalla on vuokravastuita ja leasingvastuita yhteensä noin 1 419 000 euroa ja

kuntakonsernilla yhteensä noin 1 861 000 euroa. Näiden toimenpiteiden lisäksi tilikauden tulosta parannettiin vielä hyödyke- ja ryhmäkohtaisten poistoaikojä pidentämällä pisimpään mahdolliseen vuoden 2016 alusta alkaen. Valtuuston päätös soveltaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamaa ohjetta suunnitelman mukaisista poistoista koski myös jo voimassa olevia pysyviä vastaavia (Kärkölän tilinpäätös 2016: 3, 10, 12).

Näillä järjestelyillä konsernin tilikauden tulos saatiin reilun 4,8 miljoonaa ylijäämäiseksi, jolla konsernitaseen 4,4 miljoonan euron alijäämä muuttui myös noin 300 000 euroa ylijäämäksi. Suunnitelman mukaisten poistoaikojä pidentämällä saatiin myös tuloslaskelman kuluja vähemmän ja ylijäämä kasvoi entisestään. Saadulla myyntivoitolla maksettiin lyhytaikainen 6 miljoonan euron laina pois, joka paransi niin kunnan kuin kuntakonsernin omavaraisuutta ja suhteellista velkaantuneisuutta. Näissä toimissa on ilmeistä osaoptimointia ja luovaa laskentaa, jotka on tehty välttääkseen kriisikuntamenettelyn (Kärkölän tilinpäätös 2016: 3, 10, 12).

Pukkila

Pukkilan kuntakonsernilla kertynyttä alijäämää oli vain 24 euroa asukasta kohden vuonna 2015, mutta vuonna 2016 se muuttui 1 453 euron ylijäämäksi asukasta kohden. Tämä suuri muutos taseessa sai epäilyksen heräämään, millä alijäämä on katettu ja muutettu runsaaksi ylijäämäksi.

Pukkilan tilinpäätöksen 2016 mukaan kunnan lisäsäästöjä haettiin karsimalla kunnan toimintoja ja yksinkertaistamalla kuntakonsernin rakennetta. Pukkilan kunta yhtiöitti tappiollisen vesiliikelaitos-toimintansa vuoden 2016 lopussa ja myi sen perustamalleen Pukkilan Vesi Oy:lle reilun 4 400 000 euron hintaan. Juuri perustettu Pukkilan Vesi Oy sulautettiin vuoden 2017 ensimmäisellä vuosipuoliskolla Nivos Vesi Oy: öön hyväksytyn sulautumissuunnitelman mukaan. Alijäämäinen tytäryhtiö Kiinteistö Oy Säästösuvanto purettiin erillisenä yhtiönä ja kiinteistö siirrettiin suoraan kunnan taseeseen. Tästä syntyi sulautumisvoittoa noin 63 000 euroa. Tämän lisäksi kunnan lämpölaitos myytiin Mäntsälän Sähkö Oy:lle 350 000 euron kauppahinnalla ja kirjattiin vuoden 2017 tuloksi (Pukkilan tilinpäätös 2016: 9, 99).

Pukkilan tilinpäätöksessä (2016: 21) todetaan, että Pukkilan kunnan kuntakonserniin ei jää enää tytäryhtiöitä sen jälkeen, kun Pukkilan Vesi Oy on sulautettu Nivos Vesi Oy: öön. Kun tarkastelee kuntakonsernin tuloslaskelmaa (s. 31), niin ei ole mainittu uutta Pukkilan Vesi Oy:tä konsernirakenteessa (s. 107). Tämän lisäksi kuntakonsernin taseessa on sama myyntivoitto satunnaisissa tuotoissa

kuin kunnalla, joka koskee vesilaitoksen myyntiä. Tämä asetelma kyseenalaistaa konsernitilinpäätöksen laadintaperiaatteet siltä osin, onko sisäisiä eriä eliminoitu.

Näiden toimenpiteiden vuoksi kunnan taseen ylijäämä nousee yli kolmeen miljoonaan euroon ja samalla myös kuntakonsernin tase. Talouden tasapainottamiseksi on tehty paljon omaisuusjärjestelyitä, jonka voidaan katsoa olevan myös luovaa laskentaa. Näiden toimenpiteiden vuoksi ylijäämä riittää kattamaan mahdolliset alijäämät tulevilta vuosilta (Pukkilan tilinpäätös 2016: 9).

5.2. Kriisikuntakriteereiden luotettavuus kriisikuntien kuvaajana

5.2.1. Peruskunnan kertynyt alijäämä

Uudessa kriisikuntamenettelyssä kunta voidaan nimetä kriisikunnaksi, jos se ei ole kattanut taseen kertynyttä alijäämää sille säädettyssä määräajassa. Tätä kriisikuntakriteeriä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 tilinpäätökseen ja määräajassa huomioidaan siirtymäsäännös. Tätä kriisikuntakriteeriä ei ollut vanhassa kriisikuntamenettelyssä, joten sen toteutumista ei voida verrata. Kuitenkin kunnalla on ollut vanhan kriisikuntamenettelyn aikana talouden tasapainovaatimus ja alijäämän kattamisvelvollisuus, mutta lailla ei ole säädetty seuraamuksia tämän toteuttamatta jättämisestä. Näin ollen uuden kriisikuntamenettelyn voidaan katsoa olevan seuraamus tämän toteuttamatta jättämisestä, joten tältä osin kriisikuntakriteeri on hyvä.

Kuitenkin kertynyt alijäämä katsotaan vain peruskunnan alijäämästä, joten se jättää kunnalle mahdollisuuden osaoptimointiin ja luovaan laskentaan käyttämällä kuntakonsernia, kuten myymällä omaisuutta omistamalleen yhtiölleen (esimerkiksi Pukkila). Näin ollen peruskunnan kattamaton alijäämä saadaan helposti katettua ja kirjanpidollisesti kunnan talous on tasapainossa. Tältä osin kriisikuntakriteeri kriisikunnan määrittäjänä on kyseenalainen.

5.2.2. Kertynyt alijäämä asukasta kohden

Kertyneen alijäämän kriisikuntakriteeri täyttyy, jos alijäämää on viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Uudessa kriisikuntamenettelyssä asukaskohtainen kertynyt alijäämä katsotaan kuntakonserni alijäämästä. Näin ollen tarkastellaan kunnan taloudellista kokonaisuutta kuin se olisi yksi kirjanpitovelvollinen. Tällöin kunta ei voi piilottaa heikkenevää talouttaan kuntakonsernin lukuihin, niin kuin vanhassa

kriisikuntamenettelyssä pystyi. Moni kunta oli ylijäämäinen, mutta kuntakonserni alijäämäinen (esimerkiksi Hanko ja Utsjoki) ja kuntakonsernilla enemmän alijäämää kuin kunnalla, jonka vuoksi nimettyjä kriisikuntia oli tästä syystä enemmän.

Vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan ainoastaan Teuva olisi nimetty kriisikunnaksi ja uuden kriisikuntamenettelyn mukaan Teuvan lisäksi Ähtäri, Hyrynsalmi ja Jämijärvi. Tämän perusteella voidaan sanoa, että muutos on hyvä ja kriisikuntakriteeri antaa luotettavamman kuvan kunnan taloudellisen kokonaisuuden vaikeuksista. Vaikka tämä kriisikuntakriteeri antaa luotettavamman kuvan kriisikunnasta, se ei estä kuntaa hyödyntämästä luovaa laskentatoimea välttääkseen kriisikuntamenettelyn. Kunta voi edelleen myydä omaisuuttaan kuntakonsernin ulkopuolelle saaden myyntivoittoa ja sillä katettua alijäämäänsä (kuten esimerkiksi Kärkölä).

5.2.3. Talouden tunnuslukukriteerit

Kunta voidaan nimetä kriisikunnaksi, mikäli kaikki talouden tunnuslukukriteeriä täyttävät niille asetetut raja-arvot kahtena vuotena peräkkäin. Uudessa kriisikuntamenettelyssä tunnuslukukriteerit katsotaan kuntakonsernista ja tuloveroprosentin kohdalla kunnasta sekä vanhassa kriisikuntamenettelyssä vain kunnasta.

Vuosikatteen negatiivisuus on yksi uusista ja vanhoista tunnuslukukriteereistä, joka vanhan kriisikuntamenettelyn mukaan toteutui neljällä kunnalla ja uuden kriisikuntamenettelyn mukaan ei yhdelläkään kuntakonsernilla. Kuntakonsernin vuosikate oli muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta parempi kuin kunnalla, jolloin kunnan vuosikatteen negatiivisuus ei heti heijastu kuntakonsernin vuosikatteeseen. Tällöin ei myöskään havaita kunnan talouden heikkenemistä yhtä helposti. Kun vuosikate katsotaan kuntakonsernista, se pitää sisällään myös kirjanpidollisen ongelman, joka haastaa tunnuslukukriteerin luotettavuuden. Jos kuntakonserni myy omaisuuttaan, niin merkitäänkö se kirjanpidossa muihin toimintatuottoihin vai satunnaisiin tuottoihin. Jos se merkitään muihin toimintatuottoihin, niin se vaikuttaa huomattavasti vuosikatteeseen ja satunnaisissa tuotoissa ei ollenkaan. Sama koskee myös kuluja.

Vuosikatetta tunnuslukukriteerinä on aikaisemminkin kritisoitu sen vaihtelevan luonteen vuoksi. Vuosikatteen tulisi riittää investointeihin, lainan lyhennyksiin ja sijoituksiin, jotka vaihtelevat kunnilla. Näin ollen vuosikatteelle on myös vaikea määritellä luotettavaa raja-arvoa, joka todella kuvastaisi tulorahoituksen riittävyyttä ja syömävelkaa ei tarvitsisi ottaa. Näin ollen kunnan vuosikatteen

negatiivisuus ja etenkin kuntakonsernin vuosikatteen negatiivisuus on kyseenalainen kuvastamaan kriisikuntaa.

Tuloveroprosentti on niin uudessa kuin vanhassa kriisikuntamenettelyssä yksi tunnuslukukriteereistä. Uuteen tunnuslukukriteeriin tuloveroprosentin raja-arvoa nostettiin, koska vanhan raja-arvon täytti suurin osan kunnista eikä näin ollen erotellut kuntia riittävästi. Tämän jälkeen uuden tunnuslukukriteerin raja-arvon täytti vain vajaa puolet kunnista. Tuloveroprosentti kuvastaa melko hyvin tulorahojuksen riittävyyden asukaskohtaista taakkaa ja siitä, mitkä kunnat tasapainottavat talouttaan asukkaiden kukkarosta verotusta kiristämällä. Kuitenkaan mitään ylärajaa tuloveroprosentille ei ole asetettu, joten tuloveroprosentti voi nousta kunnassa hyvinkin korkeaksi. Tuloveroprosentti ja etenkin uusi sen raja-arvo kuvastavat hyvin kunnan kriisiytymistä. Kysymyksenä kuitenkin herää, miksei kunnan itsensä määäämiä veroprosentteja tarkastella kokonaisuutena, sillä tuloveroprosentin sijaan kunnat voivat kuitenkin nostaa kiinteistöverotusta tai ottaa käyttöön koiraveron.

Lainakanta asukasta kohden on niin uuden kuin vanhan kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteeri. Uuden tunnuslukukriteerin täytti vain 9 kuntakonsernia kun vanhassa sen täytti 22 kuntaa. Täyttymiseen vaikutti eniten tunnuslukukriteerin raja-arvo, joka on huomattavasti korkeampi kuin vanhan tunnuslukukriteerin raja-arvo. Kuntakonsernien koko maan keskiarvo pelkästään jo ylittää kuntien lainakannan raja-arvon. Jos uuden tunnuslukukriteerin raja-arvo olisi sama kuin vanhassa, sen ylittäisi jopa 125 kuntakonsernia. Tämä antaa kuvan siitä, kuinka paljon kuntakonsernit ovat kuntia velkaisemmat. Tämän perusteella voidaan todeta, että lainakanta tunnuslukukriteerinä antaa hyvän kuvan kunnan kokonaistalouden vakavaraisuudesta, mutta tunnuslukukriteerin raja-arvot eivät anna luotettavaa kuvaa, milloin vakavaraisuus on vaarassa. Näin ollen uusi tunnuslukukriteeri on niin hyvä kuin huono liian korkeiden raja-arvojen suhteen.

Suhteellinen velkaantuneisuus on niin uuden kuin vanhan kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteeri. Vanhan tunnuslukukriteerin täytti 116 kuntaa, kun uuden tunnuslukukriteerin täytti 171 kuntakonsernia. Kuntakonsernit ovat kuntia velkaisempia, joka näkyy myös tässä tunnuslukukriteerissä. Tältä osin tunnuslukukriteeri antaa luotettavamman kuvan kunnan kokonaistalouden tilasta. Suhteelliselle velkaantuneisuudelle on kuitenkin vaikea määrittää raja-arvoa, sillä se kuvastaa toiminnallista vakavaraisuutta eli kunnan ja kuntakonsernin kykyä saada aikaan käyttötuloja, jolla vieras pääoma katettaisiin. Tunnuslukukriteeri on tässä hyvä siinä, että se kertoo, jos velkaa on suhteellisesti enemmän kuin saatavia tuloja, joilla velkaa kattaa. Huono se taas on siinä, että se ei kuvasta täysin kunnan vakavaraisuutta.

Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteerissä ei huomioida kunnan tai kuntakonsernin vuokravastuita, jotka ovat taseen ulkopuolisia eriä. Kunta voi rahoittaa esimerkiksi investointeja tai hankintoja leasingsopimuksilla (esimerkiksi Kärkölä), jolloin vakavaraisuus säilyy edelleen kunnassa, koska taseessa näkyvää vierasta pääomaa ei tarvitse sitä varten ottaa. Näin ollen myös suhteellinen velkaantuneisuus ei kuvasta täysin kunnan käyttötulojen riittävyyttä ja vakavaraisuutta ulkopuolisen rahoituksen kattamiseen. Jos vuokravastuut (leasingsopimukset ja muut vuokravastuut) olisivat mukana tunnusluvun mittaamisessa, se voisi vaikuttaa tunnuslukukriteerin täyttymiseen entisestään. Näiltä osin suhteellinen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteeri ei anna täysin luotettavaa kuvaa kunnan vakavaraisuudesta tai kriisiytymisestä.

Taseen alijäämä on vanhan kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteeri, jota ei otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn. Kun vanhassa kriisikuntamenettelyssä ei ollut peruskunnan kertynyttä alijäämää yhtenä kriisikuntakriteerinä, niin tämän tunnuslukukriteerin voidaan katsoa olevan sitä vastaava. Tunnuslukukriteeri täyttyy, jos taseessa on kattamatonta alijäämää, oli alijäämän kattamisen määräaika noudatettu tai ei. Tämän vanhan tunnuslukukriteerin täytti yhteensä 29 kuntaa. Mikäli tämä tunnuslukukriteeri olisi otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn, sen olisi täyttänyt 33 kuntakonsernia, joista 20 olisi täytti uuden tunnuslukukriteerin lisäksi myös vanhan. Tämän tunnuslukukriteerin poisjättämisen myötä, kuntakonsernin taseessa toisin sanoen saa olla alijäämää, kunhan se ei ylitä sille säädettyä raja-arvoja. Tämän lisäksi siihen ei myöskään kohdistu alijäämän kattamisvelvoitetta, niin kuin peruskunnan taseen kattamattomaan alijäämään. Jos kuntakonserni kuitenkin ylittää kertyneen alijäämän raja-arvot, niin kunta nimetään kriisikunnaksi. Se on hyvä, että niin peruskunnan kuin kuntakonsernin alijäämästä on oma kriisikuntakriteeri, mutta näiltä tämän tunnuslukukriteerin poisjättäminen on myös ristiriitainen.

Omavaraisuusaste on vanhan kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteeri, jota ei otettu uuteen kriisikuntamenettelyyn. Tämän vanhan tunnuslukukriteerin täytti yhteensä 113 kuntaa, eli näiden kuntien omavaraisuus on alle 50 prosenttia. Jos tämä tunnuslukukriteeri olisi otettu mukaan uuteen kriisikuntamenettelyyn, sen olisi täyttänyt 220 kuntakonsernia eli noin 75 prosenttia kaikista Manner-Suomen kunnista. Omavaraisuusasteen poisjättämistä perusteltiin sillä, että konsernin lainakanta ja suhteellinen velkaantuneisuus kuvastavat riittävässä määrin kunnan kokonaistalouden velkamäärän arviointiin (HE 268/2014: 220). Kun näitä tunnuslukukriteerin toteutumisia vertailee keskenään, niin kuntakonsernin lainakannan raja-arvot ylittäneistä 9 kuntakonsernista kaikki täytti suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen tunnuslukukriteerin, joka tukee esitettyä perustetta. Suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen tunnuslukukriteerin täytti 151 kuntakonsernia, joka myös tu-

kee tätä perustetta. Pelkkä suhteellinen velkaantuneisuuden uusi tunnuslukukriteeri täyttyi 11 kuntakonsernilla, joten näiden kuntakonsernien osalta suhteellinen velkaantuneisuus kuvastaa paremmin velkaantuneisuutta kuin omavaraisuusaste, ja näin ollen tukee myös perustetta. Pelkkä omavaraisuusaste kuitenkin täyttyi jopa 60 kuntakonsernilla, eli 20 % kaikista Manner-Suomen kunnista. Eli näillä kuntakonserneilla suhteellinen velkaantuneisuus ja lainakanta on alle raja-arvon, mutta silti vierasta pääomaa on enemmän kuin omaa pääomaa. Tämän toteutuman perusteella omavaraisuusaste on jopa parempi kuin suhteellinen velkaantuneisuus, mutta sen raja-arvoon ja tulkintaan liittyy myös haasteita.

Omavaraisuusaste on käytetyimpiä vakavaraisuuden mittareita. Omavaraisuusaste kuvastaa alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Jos omavaraisuusasteen vähentää sadasta, se kertoo velkaantumisasteen ja tätä velkaantumisastetta on käytetty myös konkurssitulkimuksissa. Omavaraisuusasteen tulkinta pitää sisällään kuitenkin haasteen. Kunnissa 50 prosentin omavaraisuus on hyväksyttävyyden raja ja kuntakonserneissa vastaava pidetään tavoitetason alarajana. Kuntakonserni koostuu kuitenkin vahvasti yrityksistä ja yrityksissä alle 20 % omavaraisuutta pidetään vasta heikkona. Omavaraisuusaste kuvastaa hyvin heikkenevää taloutta ja luvun ollessa alle 20 %, voitaisiin tämän perustella aloittaa lähtölaskenta kunnan kriisiytymiseksi. Yhdeksällä kuntakonsernilla omavaraisuusaste oli alle 20 %, joista huonoin oli alijäämän perusteella nimetyllä kriisikunnalla Jämijärvellä. Jämijärvi ei kuitenkaan täyttänyt uuden tai vanhan kriisikuntamenettelyn lainakannan ja suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteeriä. Loput kahdeksan kuntakonsernia täytti suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteerin, mutta lainakannan tunnuslukukriteerin täytti vain kaksi kuntakonsernia. Näiden seikkojen perusteella voidaan kyseenalaistaa omavaraisuusasteen tunnuslukukriteerin poisjättäminen uudesta kriisikuntamenettelystä kunnan vakavaraisuuden ja kriisikunnan kuvaajana.

5.2.4. Johtopäätökset

Kokonaisuudessaan kriisikuntakriteerit kannustavat kuntia ryhdistäytymään ja toimimaan aktiivisemmin talouden tasapainottamiseksi, jotta kuntaa ei nimettäisi kriisikunnaksi. Vanhassa kriisikuntamenettelyssä peruskunnan taloutta pystyi tasapainottamaan kuntakonsernin sisäisillä erillä, mutta uudessa kriisikuntamenettelyssä tämä ei ole enää mahdollista. Uudessa kriisikuntamenettelyssä kunnan taloudellista tilaa tarkastellaan painotetusti kuntakonsernin osalta. Kriisikuntamenettelyn uhka voi silti edelleen ajaa luovan laskentatoimen hyödyntämiseen kokonaistalouden tasapainottamiseksi, jotta kriisikuntamenettelyltä vältytään.

Niin uudessa kuin vanhassa kriisikuntamenettelyssä kaikki kriisikuntakriteerit kuvastavat vain toiminnan rahaprosessia, jolloin toiminnan tuloksellisuuteen tai toimintaympäristön muutoksiin ei kohdistu mitään mittareita. Näin ollen kriisikuntakriteerit eivät myöskään kerro syytä, miksi kunnan talous ei ole tasapainossa. Niin uudet kuin vanhat kriisikuntakriteerit reagoivat kunnan talousvaikeuksiin vasta kun ollaan kriisikunta, jolloin heikkenevän talouden merkkeihin ei puututa ajoissa.

Tämän tutkimuksen valossa uuden kriisikuntamenettelyn kriisikuntakriteereissä on tehty enemmän hyviä kuin huonoja ratkaisuja. Hyvinä muutoksina voidaan pitää uuden kriisikuntakriteerin asettamista eli peruskunnan kertyneen alijäämän kattamisvelvoitteen määrääjän noudattamista kriisikuntamenettelyn uhalla ja asukaskohtaisen kertyneen alijäämän kriisikuntakriteerin muuttamista koskemaan kuntakonsernia, koska tämän myötä kriisikuntia havaittiin yhteensä neljä. Lisäksi tunnuslukukriteereistä tuloveroprosentin raja-arvon nosto oli hyvä muutos.

Uuden kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteereiden muutos koskemaan kuntakonsernin lukuja oli hyvä muutos ja käytetyt mittarit osittain hyviä. Kuitenkin nämä uudet tunnuslukukriteerit sisältävät myös huonoja ratkaisuja ja seikkoja, jotka kyseenalaistavat tunnuslukukriteerin luotettavuutta kriisikunnan kuvaajana. Vuosikatteen osalta kuntakonsernin vuosikate ei muutu yhtä herkästi negatiiviseksi kuin kunnalla, mutta se ei myöskään varoita heikkenevästä käyttötaloudesta ja lisäksi siihen sisältyy kirjanpidollinen tulkintaongelma. Lainakannan osalta raja-arvot ovat liian korkealla, etenkin kun vertaa suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen toteutumisiin. Suhteellinen velkaantuneisuus ei huomioi taseen ulkopuolisia vastuita, joka voi puolestaan johtaa muiden rahoitusratkaisujen käyttöön, kuten leasingin. Lopuksi taseen alijäämän poisjättäminen mahdollistaa vähäisen konsernin alijäämän ja omavaraisuusasteen poisjättäminen mittaristosta on tämän tutkimuksen valossa osoittautunut erittäin kyseenalaiseksi ja näin ollen ollut huono ratkaisu.

5.3. Mittauksen onnistuminen ja jatkotutkimus

5.3.1. Mittauksen onnistuminen

Tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossa on hyödynnetty Tilastokeskuksen laatimia tietoja, joiden pohjalta valtiovarainministeriö on laatinut kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätöskortit. Näistä perusaineistoista on laadittu kaksi aineistoa, joihin tämä tutkimus perustuu. Ensimmäisen aineisto on valtiovarainministeriön laatima taulukko uusien kriisikuntakriteerien toteutumisesta vuoden 2017 kuntajaon mukaisissa kuntakonserneissa, joita on yhteensä 295. Kyseisestä aineistosta Vesanto -kunnan

konserniluvut olivat jääneet pois, joten ne on lisätty tutkimusaineistoon jälkikäteen kunnan vuoden 2016 tilinpäätöksestä. Myös Luhanka-kunnan kuntakonsernin lainakanta vuodelta 2015 herättää hieman epäilystä, sillä se on nolla ja Tilastokeskus antaa kyseiseltä vuodelta hieman eri lukemia. Asiaa en päässyt tarkastamaan kunnan tilinpäätöksistä, sillä niitä ei ole julkaistu internetissä ja tiedusteluuni ei ole vastattu. Lisäksi aineistoa on täydennetty kuntakonsernien omavaraisuusasteen osalta kuntakonsernikortista, jotta uuden ja vanhan kriisikuntamenettelyn toteutumista on voitu vertailla.

Toisena aineistona on tutkimusta varten laadittu aineisto vanhojen kriisikuntakriteereiden toteutumisesta kunnissa. Vertailutieto laadittiin myös vuoden 2017 kuntajaon mukaisena eli yhteensä 295 kunnan osalta. Vanhan kriisikuntamenettelyn toteutumisen aineistossa mittaustarkkuus on hieman huonompi kuin uuden kriisikuntamenettelyn aineistossa. Niin Tilastokeskuksen kuin kuntakortin tiedoissa kunnan vuoden 2015 omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus ovat esitetty kokonaislukuina, eikä desimaalin tarkkuudella. Omavaraisuusasteen tunnuslukukriteerin raja-arvo täyttyy, jos se on alle 50 prosenttia ja suhteellisen velkaantuneisuuden, jos se on vähintään 50 prosenttia. Omavaraisuuden tai suhteellisen velkaantuneisuuden ollessa 49,5-50,4 välillä, se on pyöristynyt aineistossa 50,0. Niiden kuntien osalta, joiden omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuuden tunnusluku on ollut tasan 50, on tarkistettu kunnan vuoden 2016 tilinpäätöksestä vastaava luku ja korjattu yhden desimaalin tarkkuudella aineistoon. Näin tunnuslukukriteerin raja-arvon täyttymisestä saa luotettavamman tiedon. Tarkastus ja korjaus on tehty ainoastaan raja-arvon kynnyksellä oleviin, jolloin muiden kuntien lukujen mittaustarkkuus on huonompi, mutta ei ratkaisevasti.

Omavaraisuusasteen tunnusluku tarkastettiin ja korjattiin seuraavilta kunnilta: Posio, Kangasniemi, Lapinlahti, Alavus, Kaarina, Karstula, Saarijärvi, Säskylä, Viitasaari, Keitele, Hankasalmi ja Ruovesi. Tunnusluvun tarkastuksen myötä kahdeksalla kunnalla kahdestatoista täyttyi raja-arvo vuonna 2015, jolloin Posio, Karstula, Saarijärvi ja Hankasalmi eivät täyttäneet. Raja-arvon täyttäneistä kunnista tunnuslukukriteerin täytti kokonaisuudessaan Kangasniemi, Lapinlahti ja Keitele. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku tarkastettiin ja korjattiin kunnilta Haapavesi, Joutsa, Juva, Kouvola, Salla ja Siikajoki. Tarkastuksen myötä viidellä kunnalla kuudesta täyttyi raja-arvo vuonna 2015 ja Haapavedellä ei ollenkaan. Raja-arvon täyttäneistä kunnista Siikajoki täytti tunnuslukukriteerin kokonaisuudessaan.

Aineistopohjana käytetyssä kuntakortissa oli vuoden 2016 kuntajaon mukaisesti, jolloin mukana oli kunnista vielä Juankoski ja Luvia. Juankoski liittyi Kuopioon ja Luvia liittyi Eurajokeen vuoden 2017 alusta. Liittyneet kunnat on poistettu vanhan kriisikuntamenettelyn aineistosta, jotta aineisto on saatu vuoden 2017 kuntajaon mukaiseksi.

Aineiston laadinta on tapahtunut polveilevasti eli valtiovarainministeriö hyödyntää Tilastokeskuksen tilastoja ja tässä tutkimuksessa hyödynnetään valtiovarainministeriön laatimia aineistoja, joten mahdolliset virheet voivat siirtyä myös tähän tutkimukseen. Aineiston osittaisten tarkennusten myötä uusien ja vanhojen kriisikuntakriteereiden toteutumista on voitu tarkastella ja verrata luotettavammin. Käytetty aineisto on iso, joka osaltaan hankaloittaa sen käsittelyä ja tulkintaa. Aineiston osittaminen on kuitenkin helpottanut mittauksen suorittamista sekä tutkimustulosten ja johtopäätösten tekemistä. Kokonaisuudessaan mittaus on onnistunut haasteista huolimatta.

5.3.2. Jatkotutkimusaiheet

Kuntatalous sisältää paljon ilmiöitä ja kysymyksiä, jotka tarjoavat hyviä tutkimusaiheita. Tässä tutkimuksessa keskityttiin tunnusluvulla mittaamiseen, kriisikunnan määrittämiseen kriisikuntakriteerien avulla ja niiden luotettavuuteen. Käytetyn aineiston pohjalta voi lähteä tutkimaan tarkemmin tietyn kunnan kriisiytymistä ja sen syitä sekä niitä kuntia, jotka ovat välttäneet kriisikuntamenettelyn erinäisin keinoin. Lisäksi vuonna 2017 nimetyt kriisikunnat tarjoavat myös jatkotutkimusaiheen, kuten miksi Teuva, Ähtäri, Hyrynsalmi ja Jämijärvi ovat joutuneet kriisiin, miten niiden kriisikuntamenettely ratkeaa ja miten tämä ratkaisu on vaikuttanut kunnan talouden tasapainoon. Tunnuslukujen osalta voisi tutkia laajemmin, kuinka ne kriisikuntakriteereinä toteutuisivat kunnissa ja kuntakonserneissa sekä pitäisikö kriisikuntakriteereiden täytyminen koskettaa molempia tai kun toinen niistä täyttää raja-arvon. Lisäksi yhtenä tutkimusaiheena voisi tarkastella tunnuslukuja konkurssitutkimuksen näkökulmasta, eli olisiko tunnuslukuista muodostettavissa kunnille yrityksen lailla konkurssitunnuslukua, jossa kriisikuntakriteereitä painotetaan ja saadaan yksi tunnusluku, joka kuvastaa kriisiytymisen astetta.

Tämän lisäksi myös sote- ja maakuntauudistus tarjoaa hyviä jatkotutkimusaiheita. Kuten miten reformi tulevat todella vaikuttamaan kunnan tulo- ja menorakenteeseen ja miten muutokset peilautuvat kriisikuntakriteereihin. Tuleeko tämän muutoksen jälkeen lisää kriisikuntia vai vähemmän ja ovatko muutoksen jälkeen kriisikuntakriteerit yhä luotettavia. Myös tutkimusrajan ulkopuolelle jääneet tarjoavat hyviä tutkimusaiheita, kuten esimerkiksi miten Ahvenanmaan kunnat ja kuntakonsernit pärjäsivät vastaavassa kriisikuntamenettelyssä, miten poikkeuksellisen vaikeassa hallinnollisessa tilassa olevan kunnan selvitysmenettely on toteutuu ja miten se heijastuu kunnan kriisiytymiseen, kuinka uusi kuntayhtymien arviointimenettely on toteutunut sekä miten tulevien maakuntien arviointimenettely tulee toteutumaan ja kuvastavatko sen kriisimittarit kriisiytyvää maakuntaa luotettavasti.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS JA AIKAKAUSLEHTIARTIKKELIT

- Amat, Oriol, Blake, John & Dowds, Jack (1998). *The ethics of creative accounting*. Teoksessa Blake, John & Gowthorp, Catherine (toim). *Ethical issues in accounting*. Londres: Routledge, 24-40
- Antila, Anni, Asikainen, Jarmo & Koski, Arto (2015). *Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Diana, Balaciu & Madalina, Pop Cosmina (2007). *Is creative accounting a form of manipulation?* Economic Science Series. Annals of University of Oradea p. 940
- Hallipelto, Aatos & Kataja, Martti (1980). *Ekonomia-sarja: Kunnan laskentatoimi*. Espoo: Weilin + Göös.
- Hallipelto, Aatos (1995). *Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito – Perusteet ja lainsäädäntö*. Vaasa: Oy Audiator Ab
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2015). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Talentum: Helsinki.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2012). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Talentum: Helsinki.
- Helin, Heikki (2007a). *Tulorahoitus ei riitä. 10 suurimman kaupungin tilinpäätökset 2006*. Tutkimuskatsauksia 4/2004. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helin, Heikki (2007b). *Kriisikuntien valinnan perusteet sekavat*. Kuntalehti 9/2007, s. 50-51.
- Hietalahti, Johanna (2016). *Ajatus yhteisestä lainasta – Kuntien varainhankinnan historia 1909-1996*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy
- Ijiri, Yuji (1967). *The Foundations of Accounting Measurement. A Mathematical, Economic and Behavioural Inquiry*. International Series of Management. New Jersey: Prentice Hall.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje (2013). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje (2015). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitalinpäätöksen laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje (2016). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje (2017). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Koski, Arto (2015). *Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 2/2015. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Kärki, Lotta-Maria (2007). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ongelmana*. Lisensiaatin tutkimus. Tampereen yliopisto.
- Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve (2016). *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu-sarja nro 97. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Leppiniemi, Jarmo & Leppiniemi, Raili (2000). *Tilinpäätöksen tulkinta*. Porvoo: WS Bookwell Oy

- Leppänen, Pasi (2001). *Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös*. Helsinki: Oy Auditor Ab
- Matikainen, Tanja (2014). *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta*. Yliopistollinen väitöskirja. Forum Iuris. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Matikainen, Tanja (2016). *Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Euroopan unionin sääntelyn vaikutukset kuntatalouden ohjaukseen*. Acta nro 262. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (1998a). *Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajana – Tunnuslukujen rajat ja vaarat*. Kuntapuntari 6/1998, s. 32-35.
- Meklin, Pentti (1998b). *Tilinpäätöksen tunnuslukuja pitäisi tulkita huolellisesti*. Kuntalehti 13/1998, s. 62-63.
- Meklin, Pentti (1999). *Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1999, s.9-21.
- Meklin, Pentti (2012). *Kuntatalous lukujen takana*. Teoksessa Mykänen (toim) Valtuutetun käsikirja 2013-2016, s.32-50. KAKS-Kunnallisan kehittämissätiö. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Meklin, Pentti, Oulasvirta, Lasse & Kärki, Lotta-Maria (2005). *Laskentainformaation ja kuntien talouden tasapainon tulkinta*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005, s. 172-187.
- Meklin, Pentti, Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009). *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma*. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen, s. 181-214. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Meklin, Pentti & Vakkuri, Jarmo (2011). *Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta*. Teoksessa Haveri, Stenvall & Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224, s. 283-296. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Meklin, Pentti & Pukki, Heikki (2016a). *Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino. Tasapainon tulkintaa osa 1*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Meklin, Pentti & Pukki, Heikki (2016b). *Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino. ARTTU2-tutkimuskuntien tasapainon tulkintaa osa 2*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 4/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Myllyntaus, Oiva (toim.) (2011). *Suositus: Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio- ja suunnitelma*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Neilimo, Kari & Erkki Uusi-Rauva (2005). *Johdon laskentatoimi*. Helsinki: Edita
- Niemeläinen, Heikki (2012). *Suomen kuntatalouden instituutiot ja luottokelpoisuus*. Helsinki: Kuntien takauskeskus
- Näsi, Salme (2017). *Luova laskentatoimi – tarkoituksellista harhaanjohtamista ja myös tilintarkastajien ongelma*. Teoksessa Lili-Anne Kihn, Ulrika Leponiemi, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen & Jani Wacker (toim.) Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere: Tampere University Press, 101-112.
- Näsi, Salme, Hokkanen, Arja & Latvanen, Jaana (2001). *Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä*. Jyväskylän yliopisto.
- Ryynänen, Aimo (1994). *Kriisikuntalaki ja kunnallinen itsehallinto*. Lakimies 7/1994, s. 898-914.

- Sinervo, Lotta-Maria (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Acta Universitatis Tamperensis 1628. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Smith, Peter. (1993). *Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector*. British Journal of Management, vol. 4 issue 3, 135-151.
- Töttö, Pertti (2004): *Syvällistä ja pinnallista: teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Tampere: Vastapaino
- Vakkuri, Jarmo & Meklin, Pentti (1998). *Tulosmittaus ja vastiketta rahalle -ajattelutapa. Näkökulmia mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin*. Hallinnon tutkimus 2/1998, s. 80-89. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Valtiovarainministeriö (2011). *Toimintaympäristö muuttuu. Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi*. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Kuntalain taloussäännösten uudistaminen*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012
- Valtiovarainministeriö (2015). *Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus*. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.
- Vehmanen, Petri (2006). *Comments on the Discussion Paper: Measurement Bases for Financial Accounting on Initial Recognition prepared by the staff of the Canadian Standards Board*. 3 May 2006.
- Vehmanen, Petri (1982). *Is Accounting a Measurement Discipline?* Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Tampere: Tampereen yliopisto

VIRALLISLÄHTEET JA OIKEUSTAPAUKSET

- Asetus 172/2007. Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista
- Asetus 205/2011. Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista
- HaVM 7/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n: o 7 hallituksen esityksestä laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta.
- HE 84/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta.
- HE 26/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 8/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 155/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HE 56/2007. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämisestä valtiovarainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 160/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 9 §:n kumoamisesta.
- HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 89/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamista koskevaksi laiksi.

KHO 2016:187 (Rääkkylä vs. Valtioneuvosto)

Laki 179/1933. Laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta

Laki 1535/1992. Tuloverolaki

Laki 658/1994. Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä

Laki 1103/1997. Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Laki 1336/1997. Kirjanpitolaki

Laki 1064/1998. Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Laki 731/1999. Suomen perustuslaki

Laki 120/2004. Konkurssilaki

Laki 169/2007. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta

Laki 1002/2007. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 9 § ja 10 §:n muuttamisesta

Laki 1405/2010. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Laki 1406/2010. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 9 §:n kumoamisesta

Laki 478/2013. Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Laki 410/2015. Kuntalaki

Laki 414/2015. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n kumoamisesta

PeVL 22/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta. HE 215/2005 vp.

Päätös 396/2016. Valtioneuvoston päätös Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymisestä

TILINPÄÄTÖS- JA TILASTOAINEISTO

Kuntakortti, 9.6.2017. Kuntien tilinpäätökset 2014-2016. www.vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortti. Haettu 29.6.2017

Kuntakonsernikortti, 9.6.2017. Kuntakonsernien tilinpäätökset 2015-2016. www.vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortti. Haettu 25.10.2017

Kuntien ja kuntayhtymien raportoidut taloustiedot. Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4. Haettu 17.11.2017.

Tilinpäätökset 2016: Alavus, Haapavesi, Hankasalmi, Hanko, Joutsa, Juva, Kaarina, Kangasniemi, Karstula, Keitele, Kouvola, Kärkölä, Lapinlahti, Posio, Pukkila, Ruovesi, Saarijärvi, Salla, Siikajoki, Säkö, Utsjoki, Vesanto, Viitasaari,

VM Kriisikuntatilastot 2006-2016. Valtiovarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osaston arkisto.

VM Kriisikuntatilasto (2017). Talouden tunnusluvut kuntakonserneittain vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätösten mukaan, 13.6.2017. <http://vm.fi/erityisen-vaikeassa-taloudellisessa-asemassa-olevat-kunnat>. Haettu 29.6.2017.

VERKKOLÄHTEET

Alueuudistus. <http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>. Haettu 22.11.2017.

Kunnan rahatoimen hoito, 28.12.2016. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/varainhankinta-ja-sijoitustoiminta/kunnan-rahatoimen-hoito>. Haettu 22.11.2017.

Kuntarahoitus. <https://www.kuntarahoitus.fi/leasing>. Haettu 26.10.2017.

Kuntien tilinpäätöskortti ja kuntien tilinpäätöstiedot. www.vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortti. Haettu 29.6.2017.

VM Kriisikunnat (2017). Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenetely – esittelykalvot. <http://vm.fi/erityisen-vaikeassa-taloudellisessa-asemassa-olevat-kunnat>. Haettu 22.11.2017.